

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

Raport końcowy

imapp

. | :
i b s

Warszawa 2020

Koordinacja i redakcja

dr hab. Iga Magda, Henryk Kalinowski,
Marta Palczyńska, Mateusz Smoter

Imapp Sp. z o. o.
ul. Puławska 145
02-715 Warszawa
imapp@imap.p.pl
www.imap.p.pl

Instytut Badań Strukturalnych

ul. Irysowa 18c
02-660 Warszawa, Polska
ibs@ibs.org.pl
www.ibs.org.pl

IQS Sp z. o.o.
ul. Francuska 37
03-905 Warszawa
kontakt@grupaiqs.pl
www.grupaiqs.pl

Autorzy

Henryk Kalinowski, Karol Madoń, Anna
Matejczuk, Marta Palczyńska, Mateusz
Smoter

The logo for imapp, featuring the letters 'im' in a dark blue serif font and 'app' in a light blue sans-serif font.The logo for IBS, consisting of the letters 'i', 'b', and 's' in a red, stylized, sans-serif font. Above the 'i' is a red dot, and above the 's' is a red colon.The logo for IQS, featuring the letters 'I', 'Q', and 'S' in a grey, stylized, sans-serif font. Below the letters is the tagline 'research.thinkforward' in a smaller, grey, sans-serif font.

Spis treści

Wprowadzenie	7
Główne wnioski	9
Streszczenie	10
Summary	15
1. Założenia interwencji PO WER.....	21
2. Synteza analiz dotyczących doboru i struktury uczestników.....	25
3. Formy wsparcia oferowane w projektach	41
4. Skuteczność i trwałość wsparcia	52
5. Analiza efektów netto interwencji.....	59
6. Efekty makroekonomiczne.....	63
7. Analiza efektywności kosztowej	65
8. Synteza analiz dotyczących jakości udzielonego wsparcia, w tym jego dostosowania do potrzeb uczestników	70
9. Synteza wniosków z pogłębionych analiz badania wskaźnikowego.....	78
10. Dostosowanie wsparcia do potrzeb pracodawców	83
11. Synteza analiz dotyczących instytucjonalnego wymiaru wdrażania interwencji.	87
12. Wnioski i rekomendacje.....	103
Aneks	116
Bibliografia.....	125

Spis wykresów

Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej	27
Wykres 2. Zmiana odsetka osób w wieku 15-29 z kategorii NEET w podziale wg statusu na rynku pracy wg. BAEL.....	28
Wykres 3. Struktura NEET 15-29 w 2018 r. wg. BAEL.....	28
Wykres 4. Liczba osób w kategorii NEET wg płci i statusu na rynku pracy (tys.)	30
Wykres 5. Liczba osób biernych zawodowo wg najczęstszych powodów nieposzukiwania pracy (tys.)	30
Wykres 6. Struktura uczestników według statusu na rynku pracy	36
Wykres 7. Struktura uczestników według płci	36
Wykres 8. Struktura uczestników według wieku	37
Wykres 9. Struktura uczestników według wykształcenia.....	38
Wykres 10. Struktura uczestników według miejsca zamieszkania.....	39
Wykres 11. Udział osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników Programu.....	40
Wykres 12. Przeciętny czas wsparcia wg podmiotów aktywizujących (w dniach).....	42
Wykres 13. Przeciętna liczba form wsparcia wg podmiotów aktywizujących	42
Wykres 14. Odsetek uczestników Programu korzystających z poszczególnych form wsparcia.....	44
Wykres 15. Odsetek uczestników korzystających z poszczególnych form wsparcia w podziale na płeć	46
Wykres 16. Odsetki osób, które wiedziały o możliwości otrzymania dotacji na założenie działalności gospodarczej, starały się o dotację i ją otrzymały według płci	46
Wykres 17. Co spowodowało, że zdecydował/a się Pan/i starać o dotację na prowadzenie działalności gospodarczej?	47
Wykres 18. Czy możliwość otrzymania dotacji była głównym powodem Pana/Pani rejestracji w urzędzie pracy?	47
Wykres 19. Sukces edukacyjny i zatrudnieniowy	53
Wykres 20. Na czym polegały problemy z rekrutacją? (% wskazań wszystkich koordynatorów).....	94
Wykres 21. Inne problemy w realizacji projektów (% wskazań wszystkich koordynatorów)	95

Spis Tabel

Tabela 1. Liczba uczestników biorących udział w projektach I OP POWER.....	22
Tabela 2. Porównanie grup docelowych według instytucji w ramach Osi Priorytetowej I PO WER.....	24
Tabela 3. Relatywna efektywność netto form wsparcia (wszyscy uczestnicy pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017).....	51
Tabela 4. Wartości długoterminowych wskaźników rezultatu (w %).....	58
Tabela 5. Wpływ interwencji na wskaźniki makroekonomiczne oraz dochody sektora finansów publicznych w mln złotych.	63
Tabela 6. Wpływ interwencji na wskaźnik zatrudnienia i stopy bezrobocia dla grup wieku 15-24 oraz 25-29 w pkt. proc.	64
Tabela 7. Przeciętny koszt udziału w projekcie i przeciętny koszt aktywizacji w okresie od 09.2014 do 06.2018.....	66
Tabela 8. Przeciętny koszt udziału i aktywizacji dla uczestników projektów realizowanych przez PUP, OHP lub podmioty konkursowe w podziale na źródło finansowania.....	67
Tabela 9. Przeciętny koszt udziału w projekcie i przeciętny koszt aktywizacji osób z niepełnosprawnościami (wszystkie projekty) w okresie od 09.2014 do 06.2018.....	68
Tabela 10. Przeciętny koszt udziału i przeciętny koszt aktywizacji osób z niepełnosprawnościami (projekty skierowane głównie do osób z niepełnosprawnościami) od 02.2016 do 05.2018.....	68
Tabela 11. Przeciętny koszt formy wsparcia przyznanego przez Ochotnicze Hufce Pracy	69
Tabela 12. Odsetek osób, które przyjęły otrzymaną lub znalezioną ofertę stażu / pracy / przygotowania zaw. / uczenia się.....	74
Tabela 13. Odsetek osób, które przerwały rozpoczęty staż, przygotowanie zawodowe, naukę lub pracę.....	75
Tabela 14. Silne i słabe strony przyjętych rozwiązań wdrożeniowych.....	90
Tabela 15. Kluczowe bariery w realizacji projektów i propozycje rozwiązań.....	97
Tabela 16. Relatywna efektywność netto form wsparcia (kobiety pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017).....	116
Tabela 17. Relatywna efektywność form wsparcia (mężczyźni pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)	117
Tabela 19. Relatywna efektywność netto form wsparcia (mieszkańcy miast pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017).....	117
Tabela 20. Relatywne efektywność netto form wsparcia (mieszkańcy wsi uczestnicy pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017).....	118
Tabela 22. Efekt netto wsparcia w podziale na podgrupy.	122
Tabela 23. Ważony efekt netto wsparcia w podziale na podgrupy.	122

Wykaz skrótów

ATET - Average treatment effect on the treated

BAEL – Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności

CATI – (ang. computer – assisted telephone interview) – wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny

CAWI – (ang. computer-assisted web interview) – wspomagany komputerowo wywiad poprzez stronę www

CeSAR – Centralny system analityczno - raportowy

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

EUROSTAT – Europejski Urząd Statystyczny

FGI - (ang. focus group interview) – wywiad grupowy

GUS – Główny Urząd Statystyczny

GdM – Gwarancje dla Młodzieży

IDI – (ang. individual in-depth interview) – pogłębiony wywiad indywidualny

IRP – Instytucje rynku pracy

MFIPR – Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

MRPiPS – Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej

NEET – (ang. not in employment, education or training) – osoby niepracujące, niekształcące się i nie szkolące

NGO – organizacja pozarządowa

OHP – Ochotnicze Hufce Pracy

OP – Oś priorytetowa

OPS – Ośrodki pomocy społecznej

PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki

PO WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój

PSM – Propensity score matching

PSZ – Publiczne służby zatrudnienia

PUP – Powiatowy urząd pracy

SL – Baza o uczestnikach biorących udział w projektach PO WER

YEI – Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

WUP – Wojewódzki Urząd Pracy

ZUS – Zakład Ubezpieczeń Społecznych

Wprowadzenie

Niniejszy raport stanowi podsumowanie wszystkich dotychczasowych etapów „Badania efektów wsparcia realizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER)”. Badanie to prowadzone było w latach 2015 – 2020 przez konsorcjum IBS, Imapp i IQS na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej.

Celem badania była ewaluacja jakości i skuteczności wsparcia oferowanego młodym osobom bezrobotnym i biernym zawodowo w ramach projektów I Osi priorytetowej PO WER. W trakcie badania opracowano 5 raportów wskaźnikowych, w których mierzono skuteczność wsparcia 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie oraz 2 raporty tematyczne, które obejmowały pogłębioną ewaluację tematyczno-jakościową. Powyższe opracowania sporządzane były na podstawie badań ilościowych - ankiet telefonicznych (CATI) z uczestnikami projektów, ankiet internetowych (CAWI) z koordynatorami projektów oraz badań jakościowych – wywiadów grupowych (FGI) z uczestnikami i koordynatorami projektów oraz wywiadów indywidualnych (IDI) z pracodawcami. W analizach wykorzystywano również dane administracyjne - bazę danych o uczestnikach zrealizowanych projektów (baza SL), bazę danych ZUS o uczestnikach projektów, bazę danych CeSAR o osobach bezrobotnych.

Szczegółowy opis metodologii badań prowadzonych w ramach raportów tematycznych i wskaźnikowych został opisany w tych publikacjach. Niniejszy raport zawiera główne wnioski płynące z tych badań, podsumowanie wszystkich dotychczasowych etapów projektu oraz ogólną ocenę I Osi priorytetowej PO WER. Dodatkowo raport zawiera nowe części – oszacowano w nich efekt netto interwencji i wpływ makroekonomiczny wsparcia oraz dokonano oceny efektywności kosztowej wsparcia.

Raport składa się z dwunastu rozdziałów. W pierwszym opisano najważniejsze założenia i cele I Osi priorytetowej PO WER. W drugim rozdziale przedstawiono charakterystykę odbiorców wsparcia. Opisano w nim jakie osoby, biorąc pod uwagę cechy społeczno-demograficzne czy status na rynku pracy, brały udział w projektach aktywizacyjnych. W trzecim rozdziale opisano formy wsparcia oferowane uczestnikom i przeanalizowano, które instrumenty cieszyły się popularnością, a które nie i dlaczego. Oszacowano również efektywność poszczególnych instrumentów. Rozdział czwarty zawiera główne wnioski dotyczące skuteczności i trwałości wsparcia w krótkim i długim okresie. Odpowiada na pytanie, czy uczestnicy po zakończeniu udziału w projekcie pracowali, uczyli się lub prowadzili własną działalność gospodarczą. W rozdziałach piątym i szóstym oszacowano efekt netto interwencji oraz efekty makroekonomiczne wsparcia. Starano się w nich odpowiedzieć na pytanie „co by było, gdyby nie było Programu?”, czyli czy osoby, które brały udział w projektach PO WER znalazłyby pracę lub wróciłyby do edukacji, gdyby w tych projektach nie uczestniczyły. Rozdział siódmy zawiera ocenę efektywności kosztowej Programu. Oszacowano w nim średni koszt projektu w podziale na poszczególne instytucje. W rozdziale ósmym znalazła się analiza jakości udzielonego wsparcia, w tym jego

dostosowania do potrzeb uczestników. Rozdział dziewiąty zawiera wnioski z pogłębionych analiz badań wskaźnikowych, które dostarczyły informacji na temat subiektywnych ocen uczestników i koordynatorów projektów na temat otrzymanego wsparcia. W rozdziale dziesiątym przedstawiono ocenę dopasowania wsparcia do potrzeb pracodawców, a jedenastym – ocenę instytucjonalnego wymiaru wsparcia, w tym najważniejsze bariery utrudniające realizację projektów. W ostatnim, dwunastym rozdziale, zawarto wnioski i rekomendacje.

Główne wnioski

- **Prawie 500 tysięcy** młodych osób wzięło udział w projektach aktywizacji PO WER w latach 2015 – 2019.
- **87%** uczestników było aktywizowanych przez powiatowe urzędy pracy.
- **64%** uczestników pracowało, włączając w to prowadzenie własnej działalności gospodarczej, po upływie 6 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie.
- **28%** uczestników uczyło się lub szkoliło po upływie 6 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie.
- **15%** uczestników pół roku po projekcie prowadziło własną działalność gospodarczą.
- **ok. 90%** uczestników, którzy pracowali pół roku po zakończeniu udziału w projekcie, kontynuowało zatrudnienie w ciągu kolejnego roku.
- **71%** stażystów otrzymało ofertę pracy w tej samej firmie po zakończeniu stażu.
- **90%** pracujących najemnie pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracowało na podstawie umowy o pracę (przeważnie na czas określony). Po 18 miesiącach wzrastała stabilność zatrudnienia – większość uczestników przechodziła na umowy na czas nieokreślony.
- **od 10% do 60%** wynosiła luka płacowa dochodów pod względem płci na niekorzyść kobiet.
- **ok. 50%** - tylu uczestników dotyczy efekt jałowej straty szacowany na podstawie deklaracji uczestników.
- **Wartość płacy minimalnej** – tyle wynosiła przeciętna deklarowana wysokość zarobków osób pracujących najemnie pół roku po zakończeniu udziału w projekcie. Dochody osób, które założyły działalność gospodarczą po Programie były przeciętnie 30%-55% wyższe niż pracujących najemnie.
- **z 40% w 2015 r. do 65% w 2018 r.** wzrósł odsetek koordynatorów mających problemy z rekrutacją uczestników. Związane było to z poprawą sytuacji na rynku pracy.

Streszczenie

Niniejszy raport jest raportem końcowym z wieloletniej ewaluacji pn. „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój”, realizowanego przez konsorcjum IBS, Imapp Consulting i IQS. Przedstawia on wyniki ewaluacji wsparcia w ramach Osi Priorytetowej I PO WER, skierowanego do osób w kategorii NEET, tj. niepracujących oraz niekształcących i nieszkolących się, w grupie wieku 15-29 lat. W ramach niniejszego badania analizą objęto ok. 440 tys. osób, które zakończyły udział w projektach w latach 2015-2018.

Realizacja wsparcia w ramach OP I PO WER odbywała się w warunkach systematycznej poprawy sytuacji na rynku pracy. Dzięki dobrej sytuacji ekonomicznej odsetek młodych należących do kategorii NEET wyraźnie spadał (z 16% w 2013 r. do 12% w 2018 r.). Spadek ten wynikał jednak niemal wyłącznie ze zmniejszenia się odsetka osób bezrobotnych – odsetek biernych zawodowo pozostawał relatywnie stabilny. W rezultacie, znacząco zmieniła się struktura grupy docelowej projektów PO WER – zmniejszył się udział osób bezrobotnych (w tym zarejestrowanych w PUP), a zwiększył udział osób biernych zawodowo, nie poszukujących pracy. Znaczącą grupę wśród osób biernych zawodowo stanowiły kobiety niepracujące z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem lub inną osobą (233 tys.) oraz osoby z niepełnosprawnościami (88 tys.). Warto jednak zaznaczyć, że część osób biernych zawodowo (ok. 40%) chciałaby podjąć pracę, ale z powodu różnych barier nie poszukuje zatrudnienia.

W porównaniu do struktury wszystkich NEET, niewielką część uczestników PO WER stanowili bezrobotni niezarejestrowani w PUP oraz bierni zawodowo, którzy chcieliby pracować. Takie osoby mogły brać udział jedynie w projektach OHP i konkursowych. Stanowili oni łącznie 13% wszystkich uczestników, podczas gdy wśród wszystkich NEETów bezrobotni niezarejestrowani w PUP stanowią ok. 12%, a bierni chcący pracować – 29%. Zdecydowaną większość uczestników wsparcia PO WER stanowili bezrobotni zarejestrowani w PUP, na których aktywizację skierowano większość środków. W projektach PUP wzięło udział 87% uczestników, w projektach konkursowych wybieranych przez WUP i MRPIPS 10% uczestników, a w projektach OHP 3% uczestników.

Wsparcie PUP kierowane było do osób w wieku 18-29 lat, zarejestrowanych jako bezrobotne. Wśród uczestników udało się zapewnić dość wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych – nieznacznie wyższy niż ich udział wśród ogółu zarejestrowanych w PUP. Natomiast wyraźnie niedoreprezentowane były osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, a nadreprezentowane – osoby z wykształceniem wyższym. Przyczynami mniejszego udziału osób niżej wykształconych były m.in. przyjęty w PUP sposób rekrutacji (szczególnie do staży) oraz wykluczenie ze wsparcia osób z III profilem pomocy.

Projekty OHP skierowane były do osób w wieku 15-24 lata, niemal wyłącznie niezarejestrowanych w PUP. W rekrutacji preferowane były osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji zawodowej i społecznej. Wsparcie tej instytucji koncentrowało

się m.in. na osobach z najniższym poziomem wykształcenia, pochodzących z rodzin, w których żadna z osób dorosłych nie pracuje oraz wychowywanych przez samotnych rodziców. Znaczący odsetek stanowili nieletni, zaniedbujący z różnych przyczyn obowiązek szkolny, a także osoby z niepełnosprawnościami.

W projektach konkursowych brały udział osoby w wieku 15-29 lat, niezarejestrowane w PUP jako bezrobotne. Wśród uczestników dominowały osoby w wieku 18-24 lata, z wykształceniem średnim, relatywnie rzadko pochodzące ze środowisk defaworyzowanych. Większy niż w innych projektach był natomiast udział osób z niepełnosprawnościami.

Niemal wszyscy uczestnicy projektów korzystali z poradnictwa zawodowego lub pośrednictwa pracy. Spośród fakultatywnych form wsparcia najpopularniejsze były staże, szkolenia i dotacje na założenie działalności gospodarczej. Nowe formy wsparcia dedykowane osobom młodym – bony stażowe, szkoleniowe i zatrudnieniowe nie cieszyły się popularnością - łącznie skorzystało z nich niecałe 3% uczestników.

Narzędzia dostępne w ramach ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku nie były w pełni wystarczające – urzędy pracy miały ograniczony dostęp do niestandardowych form wsparcia (np. doradztwa psychologicznego, warsztatów z kreowania kształtowania wizerunku), a Ochotnicze Hufce Pracy i beneficjenci projektów konkursowych do niektórych instrumentów dostępnych w PUP (np. bonów szkoleniowych). Brakowało również atrakcyjnych instrumentów ułatwiających łączenie życia rodzinnego z zawodowym.

Powiatowe urzędy pracy oferowały najmniej, a Ochotnicze Hufce Pracy najbardziej kompleksowe wsparcie. Przeciętny uczestnik projektu PUP mógł skorzystać średnio z 3 form wsparcia, a uczestnik OHP z 14 form. Niska kompleksowość wsparcia w PUP wynikała głównie ze sposobu oceny urzędów pracy, który premiuje wysoką efektywność zatrudnieniową liczoną oddzielnie dla każdej formy wsparcia.

Program generalnie przyczynił się do poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy - większość uczestników (76%) pracowała lub kształciła się po upływie 6 miesięcy od dnia zakończenia udziału w projekcie. Odsetek osób, które osiągnęły sukces aktywizacyjny był zbliżony dla kobiet i mężczyzn, choć mężczyźni częściej znajdowali zatrudnienie i prowadzili działalność gospodarczą, a kobiety częściej kształciły się.

Efekty wsparcia były trwałe – większość uczestników, którzy odnieśli sukces aktywizacyjny (pracowali, uczyli się lub prowadzili własną działalność gospodarczą) pół roku po programie utrzymała pracę, kontynuowała szkolenie lub prowadziła własną działalność gospodarczą w ciągu kolejnego roku. Wzrastała również stabilność zatrudnienia – byli uczestnicy z czasem przechodzili z kontraktów tymczasowych na umowy na czas nieokreślony.

Powiatowe urzędy pracy były najbardziej efektywne kosztowo, ale wynikać to może głównie z faktu, że przyznawały najmniej kompleksowe wsparcie, a ich uczestnicy byli relatywnie łatwiejsi do aktywizacji. Projekty finansowane ze środków YEI były tańsze w porównaniu do tych finansowanych ze środków EFS - wynikało to z różnic w częstotliwości

przyznawania poszczególnych form wsparcia. W przypadku aktywizacji osób z niepełnosprawnościami najbardziej efektywne były podmioty konkursowe.

Analiza kontrfaktyczna sugeruje występowanie pozytywnego efektu na prawdopodobieństwo podjęcia pracy lub rozpoczęcia działalności gospodarczej po otrzymaniu wsparcia. Udział w projekcie zmniejszył prawdopodobieństwo uczestnictwa w dalszym kształceniu ustawicznym i szkoleniach. Wsparcie było nieznacznie bardziej skuteczne w przypadku kobiet i mieszkańców miast. Efekt był najsilniejszy w przypadku powiatowych urzędów pracy.

Z przeprowadzonych symulacji makroekonomicznych wynika, że realizacja programu PO WER ma jednoznacznie pozytywny wpływ na gospodarkę, zarówno w krótkim okresie, jak i kilka lat po ustaniu interwencji. Gdyby nie realizacja interwencji poziom PKB w 2020 roku byłby niższy o ponad 10 mld złotych, co stanowi prawie 0,5% PKB.

Zdecydowana większość uczestników (95%) była zadowolona z uzyskanego wsparcia, praktycznie niezależnie od podmiotu aktywizującego. Pojawiały się jednak pewne problemy z dopasowaniem wsparcia do potrzeb uczestników, wynikające z zaplanowania określonych form wsparcia w projektach (a nierzadko również tematyki szkoleń) jeszcze przed przeprowadzeniem diagnozy indywidualnych potrzeb uczestników. W projektach PUP ograniczona była także kompleksowość wsparcia (oferowano 1 formę wsparcia pogłębionego, np. staż lub szkolenie). Część form aktywizacji, mimo uzasadnienia ich stosowania, była niedostępna w PUP, gdyż nie była przewidziana przez autorów Ustawy.

Jakość otrzymywanych przez uczestników ofert staży i szkoleń była zróżnicowana. Oferty zatrudnienia były niskopłatne (przeciętne wynagrodzenie niewiele wyższe od płacy minimalnej), ale dość stabilne (dominowały umowy o pracę). Silną stroną ofert pracy było ich dobre dopasowanie do wykształcenia i doświadczenia zawodowego uczestników oraz odpowiadające godziny pracy. Generalnie dobrze oceniane przez uczestników były staże; w 71% przypadków kończyły się one zatrudnieniem w tej samej firmie (częściej w projektach PUP, co wynika m.in. z zapisania wymogu zatrudnienia w umowie stażowej). Szkolenia pozwalały na zdobycie nowej wiedzy i umiejętności, ale według uczestników miały niewielki wpływ na znalezienie trwałej pracy. Jedynie 52% uczestników stwierdziło, że udział w szkoleniu istotnie pomógł im w znalezieniu trwałego zatrudnienia.

Udział w projektach był ważnym czynnikiem poprawiającym sytuację uczestników na rynku pracy. Jednak głównym efektem udziału w PO WER jest w większym stopniu wsparcie w znalezieniu pracy lepszej jakości lub w założeniu własnej działalności niż zapobieganie bezrobociu. Program w umiarkowanym stopniu przyczynił się do znalezienia zatrudnienia, jak wynika z deklaracji uczestników. Szacuje się, że efekt jałowej straty może obejmować połowę objętych wsparciem, którzy znaleźli pracę. Należy mieć na uwadze, że w okresie objętym badaniem stosunkowo dobra koniunktura gospodarcza ograniczyła skalę bezrobocia. Z tego też powodu w 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia więcej było osób

niepracujących z powodu braku odpowiadającej im pracy niż z powodu braku możliwości znalezienia jakiegokolwiek pracy.

Praca uzyskana niedługo po zakończeniu udziału w Programie była przeważnie umiarkowanej jakości. Chociaż przeważało zatrudnienie na umowę o pracę (ok. 90% pracujących najemnie), to w większości były to umowy na czas określony lub próbne. Z każdym kolejnym pomiarem malał odsetek uczestników projektów, którzy pracowali na umowy cywilno-prawne (zlecenia, dzieła). Chociaż uczestnicy mogli liczyć na dość stabilne zatrudnienie, to ich wynagrodzenia były przeciętnie bliskie płacy minimalnej. Do tego zaobserwowaną dużą lukę płacową pomiędzy kobietami i mężczyznami, dochodzącą do 25% procent.

Prowadzenie własnej działalności gospodarczej sprzyja wyższym zarobkom osób aktywizowanych w ramach Programu. Samozatrudnieni uzyskiwali 30%-55% wyższe dochody netto niż pracujący najemnie. W gorszej sytuacji były samozatrudnione kobiety, których dochody były o około 1000 zł niższe, niż mężczyzn. W przypadku osób ubiegających się o dotacje nastąpił efekt autoselekcji. Odsetek kobiet, które założyły własną firmę, był dwukrotnie niższy, niż mężczyzn. Jest to wynikiem ograniczonego zainteresowania prowadzeniem przez nie własnej działalności. Postawy przedsiębiorcze występowały znacznie częściej w grupie osób z wykształceniem wyższym. Pozostali nie mieli wystarczającej wiedzy o możliwości uzyskania dotacji, rzadziej się o nią starali i z mniejszą skutecznością.

Główną barierą w znalezieniu zatrudnienia wciąż pozostaje brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego i kwalifikacji. Nadal wyraźne wydaje się być niedopasowanie kompetencji uczestników projektów do wymagań pracodawców. W szczególności trudnej sytuacji są osoby z niepełnosprawnościami. Chociaż wsparcie jest dostosowane do ich potrzeb, to ich sytuacja wymaga dalszych działań ułatwiających im podjęcie zatrudnienia.

Pracodawcy generalnie pozytywnie oceniali współpracę z instytucjami rynku pracy. Najczęściej korzystali ze staży – inne formy wsparcia wykorzystywane były w niewielkim zakresie. Pracodawcy mieli duży wpływ na wybór stażystów, ale niewielki wpływ na termin rozpoczęcia stażu, co związane było z sezonowością wsparcia udzielanego w ramach PO WER. Zwracali uwagę na uciążliwe procedury związane z aplikowaniem o realizację poszczególnych form wsparcia oraz problem niskiego stypendium stażowego, które przyczyniało się do malejącego zainteresowania tą formą wsparcia wśród osób młodych. Pomimo tych utrudnień, większość badanych pracodawców pozytywnie oceniło współpracę z podmiotami realizującymi PO WER i zamierzało w dalszym ciągu korzystać z dostępnych form wsparcia.

Przyjęte rozwiązania wdrożeniowe, dzięki szerokiemu zaangażowaniu instytucji rynku pracy (PUP, OHP), zapewniały dużą spójność wsparcia z krajową polityką rynku pracy. Miało to jednak również negatywne strony – konieczność zachowania zgodności projektów PUP z Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, co ograniczało elastyczność wsparcia. Niepotrzebnym utrudnieniem był natomiast podział środków na EFS i YEI, który

komplikował sprawozdawczość nie wnosząc istotnej wartości dodanej. Dość rzadko projekty realizowane były na zasadzie partnerstwa – głównie wykorzystywano je w projektach konkursowych.

Najważniejszymi barierami w realizacji projektów były problemy z rekrutacją uczestników oraz ich rezygnacje w trakcie trwania projektu. Duża część osób należących do grup docelowych nie była zainteresowana udziałem w projekcie – m.in. ze względu na niską atrakcyjność finansową (szczególnie staży), poszukiwanie pracy na bardziej atrakcyjnych warunkach czy ogólną niechęć do aktywizacji zawodowej. Istotną barierą było niedopasowanie harmonogramu rekrutacji do potrzeb uczestników, w tym okresów rejestracji absolwentów szkół i uczelni. Główną przyczyną rezygnacji uczestników w trakcie projektu były zbyt długi okres realizacji projektów oraz przerwy w oczekiwaniu na kolejne formy wsparcia.

Na koniec warto zaznaczyć, że analizy i wnioski prezentowane w ramach niniejszego raportu bazują na wsparciu udzielanym w latach 2015-2019, a więc w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej i systematycznej poprawie sytuacji na rynku pracy. Okres ten jednak, w związku z zamrożeniem gospodarki z powodu epidemii koronawirusa, niewątpliwie się kończy. W najbliższych miesiącach można spodziewać się znaczącego wzrostu bezrobocia i zwiększenia trudności w znalezieniu nowego miejsca zatrudnienia przez osoby pozostające bez pracy. Z tego względu niezbędna jest pewna ostrożność w wykorzystywaniu niektórych wniosków z raportu w projektowaniu interwencji publicznej w nadchodzących latach.

Main findings

- **Almost 500 000** young people took part in the Programme between 2014 and 2019.
- **87%** of the participants took part in projects implemented by Local Labour Offices.
- **64%** of the participants were in employment 6 months after finishing the Programme (including self-employment).
- **28%** of the participants returned to education 6 months after finishing the Programme.
- **15%** of the participants were in self-employment 6 months after finishing the Programme.
- **pp. 90%** of those who worked 6 months after the project continued to do so over the next year.
- **71%** of interns received a job offer from the same company after the internship.
- **90%** of employed persons half a year after completing their participation in the project worked on the basis of an employment contract (usually for a limited period). After 18 months, employment stability increased - the majority of participants switched to permanent contracts.
- **Income gender gap was estimated at 10 to 60% to the detriment of women.**
- **About 50%** - this is the number of participants affected by the effect of deadweight loss estimated on the basis of participants' declarations.
- **The value of the minimum wage** - that was the average declared salary of employed persons half a year after the end of participation in the project. The income of people who set up their own business after the Program was on average 30% - 55% higher than income of employed workers.
- **The percentage of project coordinators having problems with recruiting participants increased from 40% in 2015 to 65% in 2018.** It was partly the result of the improvement of situation on the labour market.

Summary

This report is the final report on the multi-annual evaluation entitled "Research on the effects of support implemented for young people under the Operational Program Knowledge Education Development (OP KED)" prepared by the consortium IBS, Imapp Consulting and IQS. It presents the evaluation of the support under the Priority Axis I OP KED, addressed to people in the NEET category, i.e. not in employment, education or training, in the age group 15-29. As part of this study, the analysis covered approx. 440 thousand of people who completed their participation in projects in 2015-2018.

The implementation of the support under Priority Axes I OP KED took place in period of systematic improvement of the situation on the labor market. Due to the good economic situation, the percentage of young people in the NEET category significantly decreased (from 16% in 2013 to 12% in 2018). However, this decline was almost exclusively because of a decrease in the percentage of the unemployed - the percentage of economically inactive remained relatively stable. As a result, the structure of the target group of OP KED projects has changed significantly - the share of the unemployed (including those registered in local labour offices - LLO) has decreased, and the proportion of the economically inactive, not looking for a job, has increased. A significant group among the economically inactive were women not working due to caring responsibilities (233 thousand) and people with disabilities (88 thousand). It is worth noting, however, that some economically inactive people (approx. 40%) would like to work, but due to various barriers they are not seeking employment.

Compared to the structure of all NEETs, a small proportion of OP KED participants were unemployed not registered in LLOs and economically inactive who would like to work. Such persons could participate only in Voluntary Labour Corps (VLC) and Regional Labour Office (RLO) projects. They represented 13% of all participants, while among all NEETs the unemployed not registered in LLO constitute about 12%, and the economically inactive who want to work - 29%. The vast majority of participants of OP KED support were the unemployed registered in LLOs, as most funds were directed on their activation. 87% of participants took part in LLO projects, 10% of participants in RLO projects, and 3% of participants in VLC projects.

LLO support was directed to people aged 18-29, registered as unemployed. A fairly high share of long-term unemployed was ensured - slightly higher than their share among all registered unemployed. On the other hand, individuals with lower secondary or lower education were clearly underrepresented, and people with tertiary education - overrepresented. The reasons for the lower share of lower educated people were, among others, the recruitment process carried out in the LLO (especially for internships) and exclusion from the participation of people with the III profile of assistance.

VLC projects were directed at people aged 15-24, almost exclusively to not registered in LLO. Individuals in particularly difficult professional and social situations were preferred in recruitment process. The support of this institution focused, among others, on people with the lowest level of education, raised in families where none of the adults is employed or raised by single parents. Minors who neglected school duty for various reasons, as well as people with disabilities constituted the significant share of participants in VLC projects.

People aged 15-29, not registered in the LLO as unemployed, took part in the RLO projects. Among participants, dominated people aged 18-24, with secondary education, relatively rarely from disadvantaged backgrounds. On the other hand, the share of people with disabilities was higher than in other projects.

Almost all participants received vocational counseling or job placement. Internships, trainings and grants for setting up a business were the most popular among the optional forms of support. New instruments dedicated to young people – internship vouchers, training vouchers and employment vouchers were not popular - less than 3% of participants received them. Some forms of support might have been overused by people in a relatively good situation on the labor market (e.g. subsidies for setting up business, relocation vouchers).

Local labor offices had limited access to non-standard forms of support (e.g. psychological counseling) **while VLCs and RLO/ MLFLSP beneficiaries could not use some instruments available in LLOs** (e.g. training vouchers). There was lack of attractive measures to help reconcile work and family life dedicated to young parents.

Projects implemented by VLCs, RLOs/MFLSP were more comprehensive than LLO projects. Participants of LLOs projects received 3 forms of support on average, participants of RLOs/MFLPs projects 5 forms of support on average and participants of VLCs 14 forms of support on average. This stems from the evaluation criteria of the LLOs that reward high employability effectiveness calculated separately for each form of support.

The Programme generally improved the situation of participants - most of them (76%) worked or studied 6 months after the end of the project. The percentage of people who achieved “activation success” was similar for women and men, although men more often found employment and ran a business, while women were more often in education.

The Programme’s results were persistent – most participants who were working or studying 6 months after the Programme continued to do so over the next year. Stability of employment also increased – with time participants became more likely to be employed on the basis of a permanent contract.

Counterfactual analysis conducted with the use of propensity score matching reveals positive effects of support on the probability of taking up employment or setting up an enterprise. The effect is stronger in case of support submitted by Local Labour Offices. Probably it is a consequence of characteristic of LLO’s beneficiaries, who are relatively easy to activate. Participation in the Project decreases the probability of continuing further

education or start new training. The support is slightly more effective when granted to females and city residents.

The cost efficiency differs depending on the institution managing the project. The differences are the consequence of the diversification of beneficiaries. Local Labour Offices are the most cost effective, as participants of their projects are relatively easier to support. The Regional Employment Offices are most effective in supporting the disabled. Projects financed by YEI funds are more cost effective than these financed by ESF due to the difference in the structure of granted aid. It is important to remember, that no expenditures at all are not alternative cost to supporting the unemployed. Programs aimed to reduce unemployment could support general economic growth and generate positive externalities.

The macroeconomic simulation shows that the implementation of the Programme has a positive impact on the economy, both in the short term and several years after the intervention ceases. Without the intervention, the level of GDP in 2020 would be lower by over PLN 10 billion, which is almost 0.5% of GDP.

The vast majority of participants (95%) were satisfied with the support they received, regardless of the entity offering support. However, some challenges with matching support to individual needs of participants were identified. The first is the allocation of funds to specific forms of the support (and even training topics) even before the diagnosis of individual needs of participants was carried out. Moreover, in LLO projects, more comprehensive support was limited (only 1 in-depth support was offered, e.g. internship or training). Some forms of activation, despite the need for their use, were not available in LLOs, as they were included under the *Act on employment promotion and labor market institutions*.

The quality of internship and training offers received by the participants varied. Individuals generally appreciated their internships; in 71% of cases they ended up in employment in the same company (more often in LLO projects, which results, among others, from the provision of the employment requirement in the internship contract). Vocational trainings allowed to acquire new knowledge and skills, but according to participants they had little impact on finding a permanent job. Only 52% of individuals declared that participation in the training significantly helped them in finding permanent employment.

Participation in the projects was an important factor improving the situation of participants on the labor market. However, participation in the OP KED project rather helped in finding a higher-quality job or starting own business than preventing unemployment. According to participants' declarations, the programme has moderately contributed to finding employment. The effect of dead-weight loss was probably significant - half of the working participants said that without participating in the Program they would find a job similar to one they currently have. It should be noticed that during the period covered by the study, relatively good economic conditions reduced the scale of unemployment. For this reason, six months after the end of support, there were more

people not working because of a lack of job offers matching their expectations than because of the lack of any job opportunities.

The quality of work obtained shortly after the end of participation in the Programme was rather moderate. Although employment on the basis of an employment contract prevailed (approx. 90% of employed persons), most of them were temporary or trial contracts. With each subsequent year, the percentage of project participants who worked on contract of mandate decreased. The salaries were on average close to the minimum wage. In addition, there is a large pay gap between men and women, reaching up to 25% percent.

Setting up own business led to higher earnings of Programme participants. The self-employed obtained 30% -55% higher net income than employees. However, business run by women generates incomes around 60% lower than men. An auto-selection effect was identified in the case of applications for subsidies. The percentage of women who started their own business was twice lower than that of men. This is the result of limited interest among women in running their own business. Entrepreneurial attitudes were much more common in the group of people with tertiary education. Others did not have sufficient knowledge about the possibility of obtaining a subsidy, they applied less often and with less efficiency.

The lack of appropriate professional experience and qualifications remains a major obstacle to successful job search. The competences of project participants do not seem to match the employers' requirements. People with disabilities are in a particularly difficult situation. Although the support is tailored to their needs, their situation requires further actions to facilitate their employment.

Employers used mainly internships – other forms of support were rarely used. Employers could decide which participants got the internship but they had little influence on the start date of the internship. It was related to the seasonality of support provided under the OP KED – recruitment was often announced only once a year, so the employers have to adapt to these dates. They pointed at the bureaucratic procedures related to applying for particular forms of support. They also signaled the problem of a low internship scholarship, which made internship less attractive. Despite these difficulties, most of the interviewed employers positively assessed the cooperation with the labour market institutions and intended to continue cooperation in the future.

The implementation solutions adopted in the Programme, including strong involvement of labour market institutions (LLO, VLC), ensured high coherence of support with the national labour market policy. However, this approach had also some disadvantages, especially the necessity to maintain compliance of LLO projects with the Act on employment promotion and labor market institutions, which resulted in limited flexibility of the support. There was no added value from distribution of funds between the ESF and YEI, which significantly complicated reporting process. Quite rarely, projects were implemented on the basis of partnership – more often in RLO projects.

The most important obstacles to effective project implementation were the difficulties in recruiting and retaining participants. A large proportion of people belonging to the target groups was not interested in participation in the project – because of low financial attractiveness of the support (especially internships), looking for a higher-quality job or general lack of motivation for professional activation. An important barrier was the mismatch of the recruitment schedule to the needs of participants, including periods of registration of school and university graduates. The main reasons for the participants' resignation during the project were too long project implementation and breaks in anticipation of further forms of support.

Finally, it is worth to mention that the analyzes and conclusions presented as part of this report are based on the support provided in 2015-2019, i.e. in a period of very good economic conditions and systematic improvement of the situation on the labor market. However, this period, due to the lockdown of the economy after the outbreak of the coronavirus pandemic, undoubtedly ends. In the coming months, one can expect a significant increase in unemployment, as well difficulties in finding a new job for those who are already unemployed. Therefore, some caution is needed in using some of the report's conclusion in designing public intervention in the coming years.

1. Założenia interwencji PO WER

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. PO WER koncentruje się na takich obszarach jak: zatrudnienie, włączenie społeczne, edukacja, szkolnictwo wyższe, zdrowie, innowacje społeczne, dobre rządzenie. Finansowany jest przede wszystkim ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także środków Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych, która to łączy się z programem Gwarancje dla młodzieży.

Wsparcie skierowane do osób młodych realizowane jest w ramach Osi Priorytetowej I – „Rynek pracy otwarty dla wszystkich”. Celem projektów realizowanych w ramach tej osi jest:

1. Zwiększenie możliwości zatrudnienia osób młodych do 29 roku życia, w tym w szczególności osób bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu (tzw. młodzież NEET).
2. Zdobywanie i doskonalenie przez osoby młode do 29 r. ż. umiejętności społecznych ważnych na rynku pracy.
3. Zwiększenie poziomu i jakości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i osób biernych zawodowo z powodu choroby.

Realizowane w ramach osi I projekty uwzględniają europejską *Inicjatywę na rzecz osób młodych* i wpisują się w oraz program Gwarancje dla młodzieży.¹ Według formalnej definicji, przyjętej na potrzeby wdrożenia PO WER, wsparcie skierowane zostało przede wszystkim do osób w wieku 15-29 lat spełniających łącznie 3 warunki:

- nie pracują (tj. są bezrobotne² lub bierne zawodowo³)
- nie kształcą się (tj. nie uczestniczą w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym)

¹ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020, MliR, Warszawa 2014

² Zgodnie z definicją zawartą w wytycznych MFiPR 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.

³ Zgodnie z definicją na podstawie wytycznych MFiPR 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.

- 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)⁴

W projektach I OP POWER od rozpoczęcia w 2014 do listopada 2019 r. udział wzięło prawie pół miliona młodych osób. 87% z nich wzięło udział w projektach powiatowych urzędów pracy, 3% w projektach OHP, a 10% w pozostałych projektach konkursowych. Liczebność uczestników jest odzwierciedleniem sposobu podziału środków finansowych. Łącznie na działania w ramach I Osi priorytetowej alokowano ponad 2 mld. Euro. Zdecydowanie największe środki zostały przeznaczone na wsparcie realizowane przez powiatowe urzędy pracy – ok. 1.5 mld. Euro. Na projekty OHP ok. 130 mln. Euro, a na projekty konkursowe wybierane przez WUP i MRPiPS ponad 400 mln. Euro.

Tabela 1. Liczba uczestników biorących udział w projektach I OP POWER

	YEI	EFS	Ogółem
PUP	237 420	198 596	435 989
OHP	8 291	5 475	13 766
Konkursowe	21 896	27 266	49 162
Ogółem	267 607	231 310	498 917

Uwaga: dane obejmują uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie do 30 listopada 2019 r.

Źródło: baza SL o uczestnikach projektów.

Wsparcie młodych w ramach PO WER trafiło w przeważającej części do bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. W sytuacji dużego bezrobocia takie podejście można było uznać za uzasadnione – przyznawano pierwszeństwo we wsparciu osobom wykazującym gotowość i chęć znalezienia pracy.⁵ Natomiast w aktualnej sytuacji rynkowej i znacznego deficytu rąk do pracy, aktywizacja w większym stopniu powinna obejmować osoby poza rejestrami PUP.

Według założeń Programu projekty PUP kierowane były wyłącznie do osób zarejestrowanych jako bezrobotne. Projekty realizowane przez pozostałe instytucje w założeniu miały koncentrować się na osobach biernych zawodowo oraz bezrobotnych niezarejestrowanych w powiatowych urzędach pracy.

⁴ *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.

⁵ Przynajmniej teoretycznie – część osób zarejestrowanych jako bezrobotne nie jest zainteresowanych podjęciem pracy, a rejestracja służy im głównie do uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego lub dostępu do świadczeń socjalnych.

Projekty OHP skierowane były do osób w wieku 15-24 lat, głównie biernych zawodowo, zagrożonych wykluczeniem społecznym, nieposiadających kwalifikacji zawodowych, posiadających niskie kwalifikacje lub kwalifikacje niedostosowane do potrzeb rynku pracy, w szczególności pochodzące z obszarów wiejskich oraz powiatów o wysokim udziale młodych bezrobotnych w bezrobotnych ogółem.

W projektach konkursowych mogły brać udział osoby w wieku 15-29 lat, szczególnie znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej – m.in. osoby z niepełnosprawnościami, imigranci, młodzież opuszczająca pieczę zastępczą, 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.

Grupy docelowe w kolejnych latach były rozszerzane – wsparciem objęto również tzw. ubogich pracujących, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych oraz pracujących w ramach umów cywilno-prawnych⁶. Dodano również dedykowane osobom z niepełnosprawnościami działanie (1.5), którego celem jest zwiększenie poziomu i jakości zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami i osób biernych zawodowo z powodu choroby.

Podsumowując, oś I PO WER jest jednym z głównych narzędzi wdrażania Gwarancji dla Młodzieży w Polsce. Finansowanie pochodzi z dwóch źródeł: Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) oraz środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Do listopada 2019 r. interwencją objętych zostało prawie pół miliona młodych osób. Wsparcie udzielane było zarówno w ramach projektów pozakonkursowych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy i Ochotnicze Hufce Pracy, jak również w ramach konkursów prowadzonych przez WUP-y oraz MRPiPS. Grupą docelową były osoby do 29 roku życia, w szczególności niepracujące i nieuczące się (NEET).

⁶ Zgodnie z definicją zawartą w Wytycznych MFiPR w zakresie przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014 - 2020 ubodzy pracujący to *osoby zamieszkujące w gospodarstwie domowym, w którym dochody (z wyłączeniem transferów socjalnych), przypadające na jedną osobę nie przekraczają kryteriów dochodowych ustalonych w oparciu o próg interwencji socjalnej w miesiącu poprzedzającym przystąpienie do projektu albo osoby, której zarobki w ujęciu miesięcznym nie przekraczają minimalnego wynagrodzenia za pracę (ustalanego na podstawie przepisów o minimalnym wynagrodzeniu) w miesiącu poprzedzającym przystąpienie do projektu.*

Tabela 2. Porównanie grup docelowych według instytucji w ramach Osi Priorytetowej I PO WER

Schemat	projekty pozakonkursowe PUP	projekty konkursowe wybierane przez WUP	projekty pozakonkursowe OHP	projekty konkursowe wybierane przez MRPiPS	projekty konkursowe wybierane przez MRPiPS	Projekty konkursowe wybierane przez WUP i MRPiPS
Działanie	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	1.5
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	-	1.5.1 i 1.5.2
Część wspólna	Osoby młode w wieku 18-24 lat bez pracy, w tym osoby z niepełnosprawnościami, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu – tzw. młodzież NEET.				Osoby młode, w tym osoby z niepełnosprawnościami, w wieku 15 - 29 lat, których kompetencje społeczne wymagają rozwoju z perspektywy potrzeb i wymogów rynku pracy, zgodnie z przeprowadzoną przed przystąpieniem do projektu weryfikacją wstępną.	Osoby z niepełnosprawnościami, osoby biernie zawodowo z powodu choroby, pracodawcy, którzy planują zatrudnienie osób z niepełnosprawnościami lub je zatrudniają (jako element uzupełniający wsparcia)
Różnice	Także osoby w wieku 25-29 lat. Tylko te zarejestrowane w PUP jako bezrobotne.	Także osoby w wieku 15-17 lub 25-29 lat. W szczególności osoby niezarejestrowane w urzędach pracy.	Także osoby w wieku 15-17 lat. W szczególności osoby niezarejestrowane w urzędach pracy.	Także osoby w wieku 15-17 lub 25-29 lat. W szczególności osoby niezarejestrowane w urzędach pracy oraz znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji.		
Środki (EUR)	1 526 129 588	349 781 623	129 016 291		15 297 315	37 633 776

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020

2. Synteza analiz dotyczących doboru i struktury uczestników

Główne wnioski:

- **Realizacja wsparcia odbywała się w warunkach systematycznej poprawy sytuacji na rynku pracy.** Znacznie zmniejszyła się grupa docelowa projektów PO WER, w tym w szczególności liczba osób bezrobotnych. Koordynatorzy projektów zazwyczaj mieli więcej dostępnych miejsc niż chętnych do udziału w projekcie. Sytuacja ta może się jednak w przyszłości zmienić w związku z kryzysem związanym z epidemią koronawirusa.
- **W porównaniu do struktury wszystkich NEET 15-29, wsparcie PO WER w niewielkim stopniu trafiło do bezrobotnych niezarejestrowanych w PUP oraz biernych zawodowo, którzy chcieliby pracować.** Takie osoby mogły brać udział jedynie w projektach OHP i konkursowych, natomiast zdecydowaną większość uczestników (87%) stanowiły osoby aktywizowane przez PUP.
- **Znaczną grupę wśród NEET (233 tys.) stanowią kobiety niepracujące zawodowo z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem lub inną osobą. Część z nich (88 tys.) chciałaby wrócić do pracy zawodowej, ale różne bariery im to uniemożliwiają – przy czym dość rzadko korzystały one z aktywizacji w ramach PO WER.** Dla innych, sprawowanie szczególnie w pierwszym okresie życia dziecka osobistej opieki nad dzieckiem jest preferowanym wyborem, którą można traktować jako pełnoetatową pracę niezarobkową.
- **Dużą grupę wśród osób należących do kategorii NEET stanowią osoby z niepełnosprawnościami oraz ze złym stanem zdrowia.** Zdecydowana większość z nich (ok. 88 tys. w 2018 r.) znajduje się poza rejestrami służb zatrudnienia. Wsparcie PO WER, mimo preferencji w rekrutacji, w ograniczonym stopniu trafiło do tych osób.
- **Wśród uczestników projektów PO WER wyraźnie niedoreprezentowane były osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, a nadreprezentowane – osoby z wykształceniem wyższym.** Dotyczy to zwłaszcza uczestników projektów PUP. Jednym z powodów takiej sytuacji było wyłączenie z wsparcia w PUP osób z III profilem pomocy. Innym - skala stosowania poszczególnych form wsparcia i przyjęte zasady rekrutacji.
- **Wśród osób aktywizowanych przez PUP, udało się zapewnić relatywnie wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych.** Był on nieznacznie większy niż udział długotrwale bezrobotnych wśród ogółu zarejestrowanych w PUP, a część z nich nie mogła brać udziału w PO WER z powodu posiadania III profilu pomocy.
- **Dyskusyjne jest skierowanie znacznej części wsparcia PO WER do młodych zarejestrowanych w PUP poniżej 4 miesięcy.** W okresie niskiego bezrobocia, duża

część tych osób znalazłaby pracę bez udziału w PO WER. Być może lepszym (tańszym) rozwiązaniem byłoby w pierwszych 3 miesiącach zapewnienie wysokiej jakości doradztwa zawodowego / pośrednictwa pracy, a dopiero w przypadku braku efektów – bardziej zaawansowanych (i droższych) form wsparcia.

- **Szansa na uczestnictwo w projekcie aktywizacyjnym PUP była zróżnicowana w zależności od miesiąca rejestracji w PUP.** Urzędy pracy nie prowadziły polityki równomiernego rozkładania środków w ciągu roku, co zmniejszało dostępność wsparcia dla osób rejestrujących się pod koniec roku kalendarzowego.
- **W projektach OHP szczególnie często brali udział młodzi w szczególnie trudnej sytuacji społecznej.** Wsparcie tej instytucji koncentrowało się m.in. na osobach z najniższym poziomem wykształcenia, pochodzących z rodzin, w których żadna z osób dorosły nie pracuje oraz samotnych rodzicach.

2.1. Sytuacja młodych z kategorii NEET na rynku pracy

Analizę w ramach niniejszego rozdziału rozpoczynamy od przedstawienia trendów na rynku pracy, struktury wszystkich NEET w wieku 15-29 lat w Polsce (wg danych BAEL/Eurostat) oraz informacji o bezrobociu rejestrowanym.

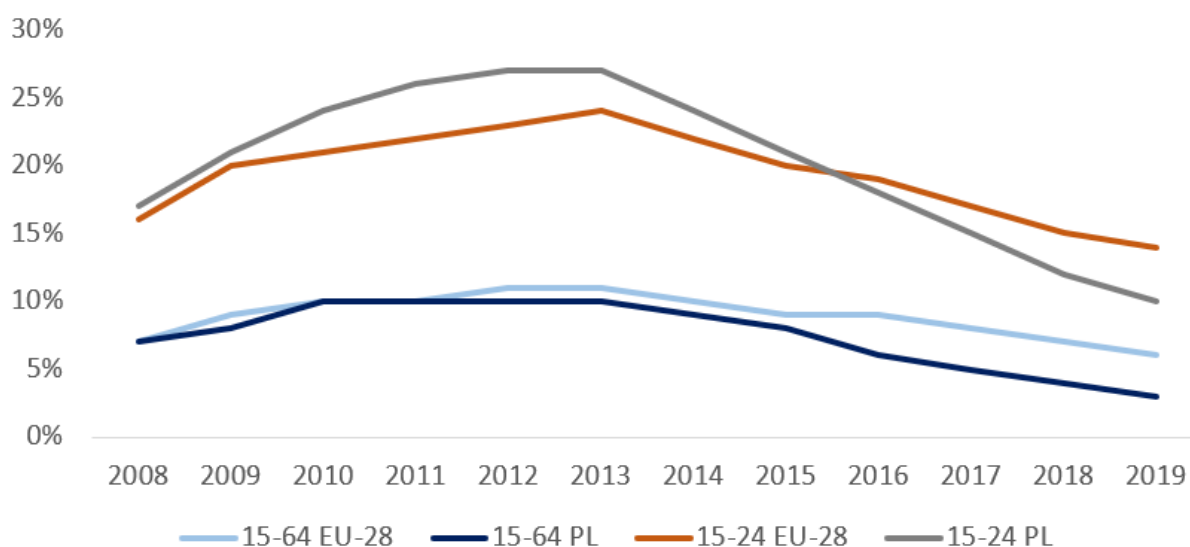
Realizacja wsparcia odbywała się w warunkach znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy.

W odpowiedzi na rosnący poziom bezrobocia, będący następstwem kryzysu finansowego z lat 2008 – 2009, Komisja Europejska ustanowiła w 2014 r. dwie inicjatywy – Gwarancje dla młodzieży i Inicjatywę na rzecz zatrudnienia osób młodych. Miały one na celu wsparcie na rynku pracy osób młodych, bowiem to one najbardziej odczuły negatywne skutki kryzysu. Od tamtego czasu sytuacja gospodarcza uległa poprawie, zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej – **poziom bezrobocia wśród młodych osób (wieku 15-24) lat spadł o 17 pp. w Polsce (z 27% w 2013 r. do 10% w 2019 r.) i o 10 pp. średnio w UE (z 24% w 2013 r. do 14% w 2019 r.)**. Dynamika spadku bezrobocia wśród osób młodych była nawet szybsza niż wśród ogółu populacji, ale w dalszym ciągu ze względu na małe doświadczenie zawodowe lub jego brak osoby młode są bardziej narażone na bezrobocie niż osoby ze starszych grup wieku.

Sytuacja na rynku pracy w najbliższym czasie ulegnie niewątpliwie znacznemu pogorszeniu w związku z problemami gospodarczymi będącymi następstwem epidemii koronawirusa.

W czasie przygotowania niniejszego raportu trudno jednak ocenić, jak duże będą konsekwencje czasowego zamrożenia gospodarki oraz możliwych trwałych zmian w zachowaniach konsumentów. Dużo zależy będzie zarówno od dalszego postępu epidemii (oraz jej potencjalnych nawrotów do czasu wynalezienia szczepionki), jak i skuteczności wdrażanych w Polsce i na świecie narzędzi antykryzysowych. Oczekuje się jednak pierwszej od 1991 roku recesji gospodarczej oraz gwałtownego wzrostu bezrobocia. Oznacza to zarówno znaczącą liczbę osób zwalnianych z pracy, jak i wstrzymywania rekrutacji i problemów z powrotem do zatrudnienia osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo.

Wykres 1. Stopa bezrobocia w Polsce i Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

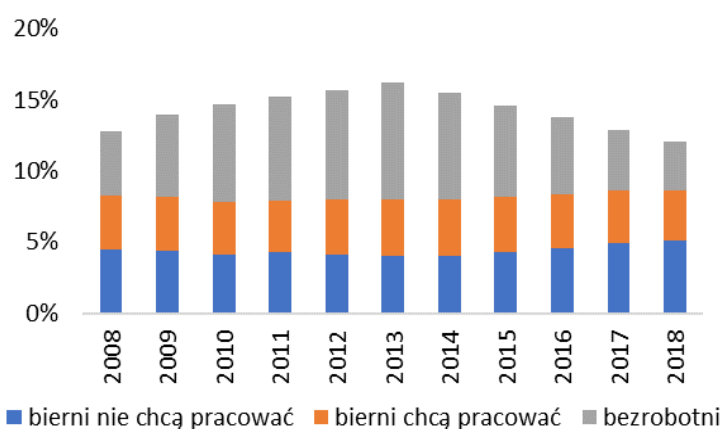
Większość młodych należących do kategorii NEET stanowią osoby bierne zawodowo, czyli nieposzukujące pracy lub niegotowe do jej podjęcia. Wg danych za 2018 r., w Polsce było ok. 758 tys. osób w wieku 15-29 lat należących do kategorii NEET. Spośród nich, aż 70% stanowiły osoby bierne zawodowo, a tylko 30% osoby bezrobotne (wg definicji BAEL).⁷

Wśród osób biernych zawodowo znaczną część stanowią osoby, które chciałyby pracować, ale różne bariery im to uniemożliwiają. Takie osoby stanowią aż 30% wszystkich osób z kategorii NEET w wieku 15-29 lat – tyle samo, co osoby bezrobotne. Mogą one być potencjalnie objęte programami aktywizacyjnymi dostosowanymi do ich potrzeb (w tym istniejących barier). **Natomiast większość osób biernych zawodowo nie jest zainteresowanych podjęciem pracy zarobkowej** (głównie z powodu sprawowania osobistej opieki nad małym dzieckiem lub innych powodów osobistych lub rodzinnych). Najprawdopodobniej takie osoby nie będą więc zainteresowane udziałem w programach aktywizacyjnych.⁸

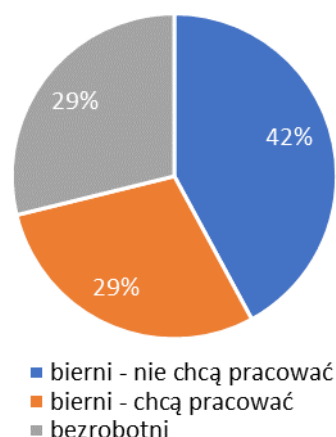
⁷ Zgodnie z definicją BAEL, osoba bezrobotna to taka, która nie pracuje, ale aktywnie poszukuje pracy i jest gotowa ją podjąć. Nie jest to tożsame z byciem zarejestrowanym w PUP jako bezrobotny. Natomiast osoby bierne zawodowo to osoby, które nie pracują i nie szukają pracy, lub szukają jej, ale nie są gotowe jej podjąć. Przy czym część z nich chce pracować, ale z różnych powodów (choroby/niepełnosprawności, zniechęcenia, powodów osobistych lub rodzinnych) nie są zdolne do jej podjęcia.

⁸ Ankieta BAEL zawiera pytanie o to, dlaczego dana osoba nie poszukuje pracy, oraz pytanie, czy chciałaby ona pracować (domyślnie – gdyby miała taką możliwość). Nie ma natomiast pytania o przyczyny braku chęci podjęcia pracy zawodowej. Możliwe więc, że część z nich zmieniłaby zdanie w przypadku istotnej zmiany warunków zewnętrznych, np. zwiększenia atrakcyjności finansowej pracy – piszemy o tym również w rozdziale 11.2 o barierach w rekrutacji do projektów, lub utraty pracy przez współmałżonka w czasie recesji. Generalnie jednak zwiększenie bezrobocia i mniejsza liczba dostępnych ofert będzie zniechęcała do aktywizacji zawodowej. W

Wykres 2. Zmiana odsetka osób w wieku 15-29 z kategorii NEET w podziale wg statusu na rynku pracy wg. BAEL



Wykres 3. Struktura NEET 15-29 w 2018 r. wg. BAEL



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL/Eurostat

Jedynie ok. 30% młodych z kategorii NEET jest zarejestrowanych w PUP jako osoby bezrobotne. Wśród nich, zdecydowaną większość stanowią osoby krótkotrwale bezrobotne (ok. 66%), a więc osoby będące w relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy. Co 3 z zarejestrowanych w PUP jest długotrwale bezrobotny wg definicji PO WER (tj. nieprzerwanie przez min. 6 miesięcy w przypadku osób w wieku 18-24 lata, i min. 12 miesięcy w przypadku osób w wieku 25-29 lat). Jednocześnie, dużą część osób zarejestrowanych jako bezrobotne w PUP stanowią osoby, które w praktyce nie poszukują pracy lub nie są gotowe jej podjąć (bierne zawodowo wg definicji BAEL).

Z drugiej strony, znaczny odsetek (ok. 40%) bezrobotnych wg definicji BAEL pozostaje poza rejestrami urzędów pracy i nie korzysta z ich usług. Są to osoby, które mogłyby skorzystać z działań aktywizacyjnych, ale szukają pracy na własną rękę. Może to wynikać m.in. z braku znajomości oferty PUP, niechęci do procedur administracyjnych w urzędach pracy lub trudności z dojazdem do najbliższego PUP (szczególnie osób zamieszkałych na wsi lub w małych miejscowościach).⁹

W strukturze NEET w wieku 15-29 lat dominują kobiety. W 2018 r. stanowiły one 66% wszystkich młodych niepracujących i nieuczących się, a ich liczba wynosiła **ok. 500 tys. osób**. Większość z nich (60%) stanowiły kobiety bierne zawodowo, które nie poszukiwały w danym momencie pracy.

Kobiety nie szukały pracy przede wszystkim z powodu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem lub inną osobą potrzebującą wsparcia w codziennym funkcjonowaniu (58%). Na dalszych miejscach wskazywały inne powody osobiste lub rodzinne (26%) oraz chorobę lub

przypadku wybranych grup biernych zawodowo, zasadne byłoby dokładne zbadanie ich motywacji i postaw – rekomendujemy takie badanie np. dla kobiet nieaktywnych zawodowo z powodu opieki nad dzieckiem.

⁹ IBS, Nie uczą się i nie pracują..., op. Cit

niepełnosprawność (8%). Dla 62% kobiet sprawowanie osobistej opieki nad dzieckiem jest preferowanym wyborem.¹⁰ Inne (ok. 88 tys.) chciałyby podjąć pracę zawodową, ale mają trudności z łączeniem życia rodzinnego i zawodowego. Wśród głównych barier można wymienić brak dofinansowania kosztów opieki nad dzieckiem w wieku 1-3 lata, małą dostępność ofert pracy niepełnoetatowej oraz telepracy, brak wpływu na godziny rozpoczęcia pracy oraz niską atrakcyjność finansową pracy szczególnie w przypadku kobiet o niskich kwalifikacjach lub bez doświadczenia zawodowego.

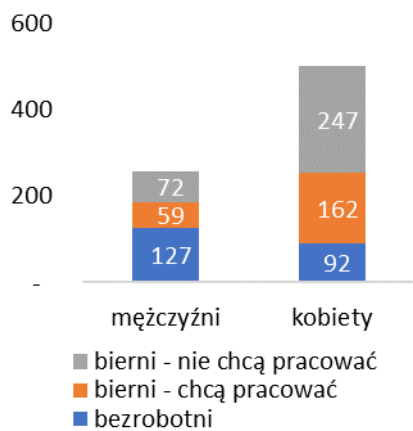
Wśród mężczyzn należących do kategorii NEET, połowa aktywnie szukała pracy, a połowa była bierna zawodowo. Mężczyźni nie szukali pracy przede wszystkim z powodu choroby lub niepełnosprawności (43%). Na dalszych miejscach wskazywali inne powody osobiste lub rodzinne (31%) oraz zniechęcenie do poszukiwania pracy (14%).

Znaczącą grupę wśród osób należących do kategorii NEET stanowią osoby z niepełnosprawnościami oraz ze złym stanem zdrowia. Przy czym zdecydowana większość z nich (ok. 88 tys. w 2018 r.) znajduje się poza rejestrami służb zatrudnienia. Osoby z niepełnosprawnościami znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, a duża część z nich nie jest w stanie znaleźć żadnej pracy.¹¹ Natomiast w okresie dobrej sytuacji na rynku pracy, w której pracodawcy coraz mocniej narzekają na brak pracowników, rosną szanse na ich skuteczną aktywizację.

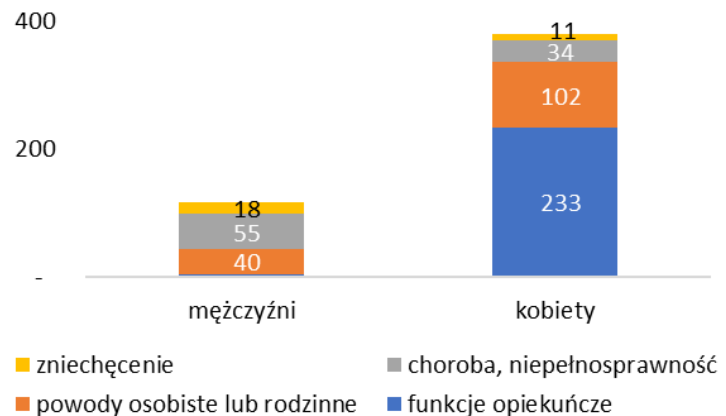
¹⁰ Jak wskazują specjaliści, dla rozwoju emocjonalnego i społecznego dziecka niezbędne jest wytworzenie bezpiecznej więzi z matką w okresie niemowlęcym i wczesnodziecięcym, co jest najłatwiejsze w przypadku sprawowania przez matkę osobistej opieki nad dzieckiem. Nie należy więc traktować niższych wskaźników zatrudnienia kobiet opiekujących się dzieckiem do lat 3 jako czegoś z definicji negatywnego; jeśli wynika to z ich decyzji a nie z barier w znalezieniu odpowiadającej im pracy. Por. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. V Raport Wskaźnikowy”, Warszawa 2019

¹¹ Por. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. V Raport Wskaźnikowy”, Warszawa 2019

Wykres 4. Liczba osób w kategorii NEET wg płci i statusu na rynku pracy (tys.)



Wykres 5. Liczba osób biernych zawodowo wg najczęstszych powodów nieposzukiwania pracy (tys.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych BAEL/Eurostat

W grupie osób młodych (15-29 lat) należących do kategorii NEET większość (57%) stanowią osoby w wieku 25-29 lat. Wynika to przede wszystkim z rosnącego wraz z wiekiem odsetka kobiet biernych zawodowo, co można wiązać z przerwami w pracy związanymi ze sprawowaniem osobistej opieki nad dzieckiem. Jednocześnie, w grupie NEET w wieku 25-29 lat wyraźnie rośnie liczba osób, które nie są zainteresowane podjęciem pracy. Po ich wyłączeniu z grupy NEET, odsetek osób w wieku 25-29 lat spada do 53%, a więc jest zbliżony do ich udziału wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych (51%).

2.2. Grupy w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy

W ramach prowadzonych analiz staramy się odpowiedzieć na pytanie, na ile wsparcie trafiło do osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Niezbędna jest więc próba określenia, które osoby możemy zaliczyć do tej grupy. W zależności od przyjętego podejścia, do kategorii osób w najtrudniejszej sytuacji można zaliczyć osoby w niekorzystnej sytuacji społecznej wg PO WER, osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy wg Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, osoby które przez dłuższy czas nie mogą samodzielnie znaleźć pracy czy osoby bierne zawodowo, oddalone od rynku pracy.

W dokumentach programowych PO WER grupę docelową stanowią wszystkie osoby NEET w wieku 15-29 lat,¹² ale szczególny nacisk kładziony jest na wsparcie osób w niekorzystnej sytuacji społecznej. Zgodnie przyjętą w PO WER definicją, do grupy tej należały m.in. osoby z niepełnosprawnościami, migranci, bezdomni, osoby znajdujące się w innej trudnej sytuacji (w tym osoby mieszkające na terenach wiejskich), oraz osoby pochodzące z gospodarstw

¹² W późniejszym okresie grupa docelowa została rozszerzona m.in. o imigrantów, reemigrantów, osoby ubogie pracujące i inne, jednak grupy te nie były objęte niniejszym badaniem.

domowych bez osób pracujących (w tym mających dzieci na utrzymaniu) czy samotnych rodziców.¹³ W dokumencie PO WER pojawia się również zapis o położeniu szczególnego nacisku na **zwiększenie zasięgu oddziaływania polityki rynku pracy poprzez aktywizację osób niezarejestrowanych w PUP.**

Zgodnie z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁴ wszystkie osoby bezrobotne do 30 roku życia znajdują się w szczególnej sytuacji na rynku pracy.

Oprócz osób poniżej 30 roku życia, w Ustawie do osób w szczególnej sytuacji zaliczono również osoby długotrwale bezrobotne, z niepełnosprawnościami, korzystające ze świadczeń pomocy społecznej czy posiadające co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia. Można uznać, że spośród wszystkich młodych, w szczególnej sytuacji znajdują się osoby należące jednocześnie do jednej z wymienionych grup.

Jako osoby w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy można uznać również osoby o najmniejszych szansach na szybkie opuszczenie rejestru bezrobocia bez wsparcia aktywizacyjnego. Z analizy danych zawartych w systemie analityczno-raportowym CeSAR zasilanym z danych PUP wynika, że mniejsze szanse na opuszczenie rejestru bezrobotnych miały osoby dłużej pozostające bez pracy, gorzej wykształcone, kobiety, osoby mieszkające na wsi, osoby mające wcześniej epizod bezrobocia oraz osoby bez doświadczenia zawodowego.¹⁵

Empirycznie, za osoby w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy można uznać tych, którzy przez dłuższy czas nie mogą jej samodzielnie znaleźć. Czas bezskutecznego poszukiwania zatrudnienia weryfikuje faktyczną sytuację danej osoby na rynku pracy. Jest to tyle istotne, że często realne szanse na znalezienie zatrudnienia są kwestią bardzo indywidualną, a problem z jego znalezieniem mogą mieć nawet osoby w pozornie dobrej sytuacji na rynku pracy (wyższe wykształcenie, zamieszkiwanie w mieście). Z tej perspektywy, w najtrudniejszej sytuacji są osoby długotrwale bezrobotne.¹⁶

Za osoby w trudnej sytuacji, oddalone od rynku pracy można uznać również osoby bierne zawodowo (nieposzukujące pracy lub niegotowe do jej podjęcia). Część z nich chciałaby pracować, ale z powodu istnienia różnorodnych barier rezygnują z poszukiwania pracy. W ich przypadku, oprócz działań aktywizacyjnych, służących zdobyciu doświadczenia zawodowego czy odpowiednich kwalifikacji, niezbędne są działania usuwające bariery uniemożliwiające im poszukiwanie pracy czy podjęcie zatrudnienia.

¹³ Przy czym po wprowadzeniu tzw. rozporządzeniem Omnibus, zaprzestano zbierania informacji o sytuacji gospodarstw domowych uczestników.

¹⁴ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 20 kwietnia 2004 r., Dz. U. 2004/99/1001, Art. 49

¹⁵ Por. wyniki badania efektywności netto w ramach badania: IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. V Raport Wskaźnikowy”, Warszawa 2019

¹⁶ Przy czym należy pamiętać, że część osób długotrwale bezrobotnych to osoby, które w rzeczywistości mogą nie być zainteresowane podjęciem pracy, a rejestracja w PUP jest im potrzebna głównie do uzyskania ubezpieczenia zdrowotnego.

2.3. Sposób rekrutacji uczestników

Istotny wpływ na strukturę uczestników wsparcia w ramach OP I PO WER miał przyjęty przez poszczególne instytucje sposób rekrutacji oraz wytyczne i wskaźniki ustalane na poziomie centralnym. Przyjęte rozwiązania w znacznym stopniu wpływały na to, w jakim stopniu wsparcie realizowane w ramach YEI/EFS trafiało do osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy. Przy czym rekrutacja do projektów PO WER była silnie zróżnicowana w zależności od typu instytucji realizującej nabór.¹⁷

Koordynatorzy projektów relatywnie rzadko mieli więcej chętnych do udziału w projekcie niż dostępnych miejsc.¹⁸ Wynikało to niewątpliwie ze znacznej poprawy sytuacji na rynku pracy – w okresie realizacji Programu liczba bezrobotnych do 30 r.ż. spadła prawie 2-krotnie. Wyzwaniem pozostawał fakt, że znaczna część osób zarejestrowanych jako bezrobotne nie była z różnych względów (w tym niskiej atrakcyjności finansowej) zainteresowana udziałem w projekcie,¹⁹ a często nie były one zainteresowane także podjęciem pracy.²⁰ Dodatkowo, w przypadku aktywizacji prowadzonej przez PUP znaczna część osób była wykluczona z możliwości udziału w projekcie z powodu przypisania im III profilu pomocy.²¹

Powiatowe urzędy pracy

Projekty realizowane przez PUP były kierowane wyłącznie do NEET zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne, w wieku 18-29 lat.

W projektach PUP przyjęto pewne kryteria decydujące o pierwszeństwie udziału we wsparciu.²² W rekrutacji priorytetowo traktowane były osoby długotrwale bezrobotne, których udział wśród uczestników wsparcia musiał wynosić min. 38%.²³ Drugą preferowaną w rekrutacji grupą były osoby z niepełnosprawnościami - starano się osiągnąć ich udział w

¹⁷ Bardziej szczegółowo sposób rekrutacji opisany został w II Raporcie Tematycznym. Por. Por. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport Tematyczny”, Warszawa 2018.

¹⁸ Nadwyżkę chętnych i konieczność dokonywania ich selekcji deklarowało jedynie 23% koordynatorów projektów PUP i 16% koordynatorów z OHP; wyraźnie częściej taka nadwyżka chętnych występowała w projektach konkursowych – 40%. Por. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport Tematyczny”, Warszawa 2018.

¹⁹ Szczegółowo przyczyny braku zainteresowania udziałem w projekcie opisujemy w podrozdziale 10.2 – Bariery w realizacji projektów.

²⁰ Prof. Czapliński w Diagnozie społecznej wśród „fałszywych bezrobotnych” wymieniał gospodynie domowe (inne obowiązki, rejestrują się dla ubezpieczenia NFZ), pracujących na czarno, bezrobotnych rotacyjnych (po okresach legalnej pracy biorą zasiłek i pracują na czarno) oraz bumelantów (dwie lewe ręce, niezainteresowani pracą).

²¹ Przy czym profilowanie bezrobotnych zostało ostatecznie usunięte w ramach nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy w czerwcu 2019 r.

²² Część z nich wynikała bezpośrednio z ustalonych przez wojewódzkie urzędy pracy kryteriów dostępu dla projektów pozakonkursowych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy oraz ustalonych do osiągnięcia wskaźników produktu. Inne wynikały z zaleceń i wytycznych przekazanych wojewódzkim urządowi pracy przez Instytucję Zarządzającą. Jeszcze inne były ustalane na poziomie PUP, które mogły priorytetyzować wsparcie dla określonych grup.

²³ Na skutek konieczności osiągnięcia odpowiedniego wskaźnika produktu.

projektach min. na poziomie udziału wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych w wieku do 29 lat w danym PUP. W części województw w rekrutacji priorytetowo traktowane były osoby o niskich kwalifikacjach²⁴. Preferowane były także osoby w wieku 18-24 lata, co wynikało z priorytetyzowania wsparcia dla tej grupy w ramach Gwarancji dla Młodzieży. Dodatkowo, w przypadku części naborów, w poszczególnych urzędach priorytetowo były traktowane inne grupy, np. osoby zamieszkujące tereny wiejskie, kobiety.

W praktyce, PUP miał jednak tylko częściową kontrolę nad rekrutacją do projektu.

Wynikało to m.in. z faktu, że w projektach PUP rekrutacja następowała nie tyle do udziału w projekcie PO WER, ale do udziału w konkretnej formie wsparcia przewidzianej w Ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Z tego względu, kluczowy dla ostatecznej struktury odbiorców ostatecznych wsparcia miał sposób rekrutacji do najpopularniejszych form wsparcia, takich jak staże (z których skorzystało ok. 2/3 uczestników), a w dalszej kolejności również dotacje na założenie działalności gospodarczej, szkoleń i bonów na zasiedlenie.²⁵

W przypadku staży, to pracodawca podejmował ostateczną decyzję o przyjęciu danej osoby na staż, co generalnie premiowało osoby posiadające większą motywację i wyższe kompetencje / lepsze wykształcenie. Inaczej było w przypadku szkoleń – tu co do zasady preferowane były osoby nieposiadające kwalifikacji zawodowych lub osoby u których występuje konieczność ich zmiany lub uzupełnienia. W przypadku dotacji, kryteria selekcji można podzielić na biznesowe i socjalne – pierwsze preferowały projekty z większymi szansami na sukces biznesowy, drugie ukierunkowane były na wsparcie osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. W praktyce często kluczowym kryterium w rekrutacji była kolejność zgłoszeń – nabory prowadzone były do czasu wyczerpania środków, a dofinansowanie przyznawano wszystkim wnioskom spełniającym minimalne wymagania.²⁶ W przypadku bonów na zasiedlenie, podstawowym kryterium rekrutacji była kolejność zgłoszeń, a wsparcie w tej formie trafiało często do absolwentów wyższych uczelni chcących osiedlić się na stałe w mieście, w którym studiowali i podjąć tam pracę zarobkową.

Szansa na uczestnictwo w projekcie aktywizacyjnym PUP była zróżnicowana w zależności od miesiąca rejestracji w PUP. Urzędy pracy nie prowadziły polityki równego lub dostosowanego do liczby bezrobotnych w poszczególnych miesiącach rozkładania środków w ciągu roku. W rezultacie, osoby potrzebujące wsparcia pod koniec roku kalendarzowego (również te znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy) miały znacznie mniejsze szanse na szybki udział w projekcie niż na początku roku.

²⁴ Zgodnie z zaleceniami przekazanymi przez Instytucję Zarządzającą (MliR) wojewódzkim urzędom pracy. Osoby o niskich kwalifikacjach – do poziomu ISCED 3 włącznie (wykształcenie średnie co najwyżej maturalne i niższe).

²⁵ Łącznie te 4 formy wsparcia odpowiadają za 95% uczestników aktywizowanych przez PUP w ramach PO WER.

²⁶ W prawie połowie przypadków, osoby otrzymujące dotację rejestrowały się w PUP jako bezrobotne jedynie w celu ich uzyskania, często nie były więc wcześniej realnie bezrobotne. Por. II Raport Tematyczny, op. Cit.

Ochotnicze Hufce Pracy

Projekty OHP były kierowane do NEET w wieku 15-24 lata, niemal wyłącznie do osób niezarejestrowanych w urzędach pracy.²⁷ W przeciwieństwie do projektów PUP, w projektach OHP rekrutacja odbywała się najpierw ogólnie do udziału w projekcie PO WER, a dopiero później każdemu uczestnikowi przyznawane były odpowiednie formy wsparcia. OHP w analizowanym okresie realizował 2 rodzaje projektów: dla osób w wieku 15-17 lat, zaniedbujących obowiązek szkolny, ukierunkowane na powrót do edukacji, i dla osób pełnoletnich w wieku 18-24 lata, nakierowane na aktywizację zawodową i znalezienie trwałej pracy.

W rekrutacji do projektów OHP preferowano osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej i zawodowej. Na poziomie centralnym ustalano kryteria dostępu, warunkujące możliwość udziału w projekcie oraz preferencje w rekrutacji. Wśród szczególnie wspieranych były m.in. osoby nie posiadające kwalifikacji zawodowych lub posiadające kwalifikacje niedostosowane do potrzeb rynku pracy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji społecznej (np. z rodzin w których nikt nie pracuje, rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej, rodzin niepełnych), osoby z terenów wiejskich, kobiety. W przypadku projektów adresowanych do osób niepełnoletnich zaniedbujących obowiązek nauki, wśród kryteriów naboru uwzględniano m.in. minimalny % absencji szkolnych oraz niską średnią ocen.

Wyzwaniem dla koordynatorów projektów OHP było znalezienie odpowiedniej liczby kandydatów. W większości projektów musieli oni włożyć wiele wysiłku w znalezienie odpowiedniej liczby zainteresowanych spełniających wymagane kryteria. Po zebraniu grupy kandydatów, odbywały się rozmowy z komisją rekrutacyjną. W przypadku większej liczby osób spełniających odpowiednie kryteria dostępu do projektu były wybierane osoby bardziej zmotywowane, w większej potrzebie/trudniejszej sytuacji, które dawały szansę na lepsze wykorzystanie udziału w projekcie w dalszym życiu.

Projekty konkursowe

Projekty konkursowe kierowane były do NEET w wieku 15-29 lat, niemal wyłącznie do osób niezarejestrowanych w PUP.²⁸ W projektach konkursowych uczestnicy rekrutowani byli najpierw ogólnie do projektu, a dopiero potem przydzielano im określone formy wsparcia. Szczegółowa grupa wsparcia była zróżnicowana na poziomie poszczególnych projektów. Preferencje dla określonych osób były wprowadzane za pomocą kryteriów wyboru projektów ustalanych przez WUPy, w którym premiowano projekty zapewniające

²⁷ W początkowym okresie realizacji Programu w projektach OHP mogły brać udział również osoby zarejestrowane jako bezrobotne w PUP; później wprowadzono sztywną demarkację, która wykluczyła takie osoby z możliwości udziału w aktywizacji prowadzonej przez OHP.

²⁸ Podobnie jak w projektach OHP, w początkowym okresie dopuszczano osoby zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne, później natomiast ograniczono wsparcie jedynie do osób niezarejestrowanych w PUP. Natomiast projekty w ramach Poddziałania 1.3.1 kierowane były do osób ze ściśle określonych grup (w tym wychowanków pieczy zastępczej, osób opuszczających areszt lub więzienie i innych).

minimalny odsetek uczestników z wybranych grup. Preferowano m.in. osoby z niepełnosprawnościami, osoby z niskimi kwalifikacjami/niskim wykształceniem, osoby zamieszkujące miasta średnie w tym miasta tracące funkcje społeczno-gospodarcze, osoby bierne zawodowo, kobiety, osoby z terenów wiejskich.

Generalnie, rekrutacja prowadzona była w sposób ciągły, a o zakwalifikowaniu do danego projektu decydowała kolejność zgłoszeń i spełnianie odpowiednich kryteriów.

Jednocześnie, koordynatorzy projektów konkursowych w porównaniu do PUP i OHP częściej deklarowali, że mieli więcej chętnych do udziału w projekcie niż miejsc.

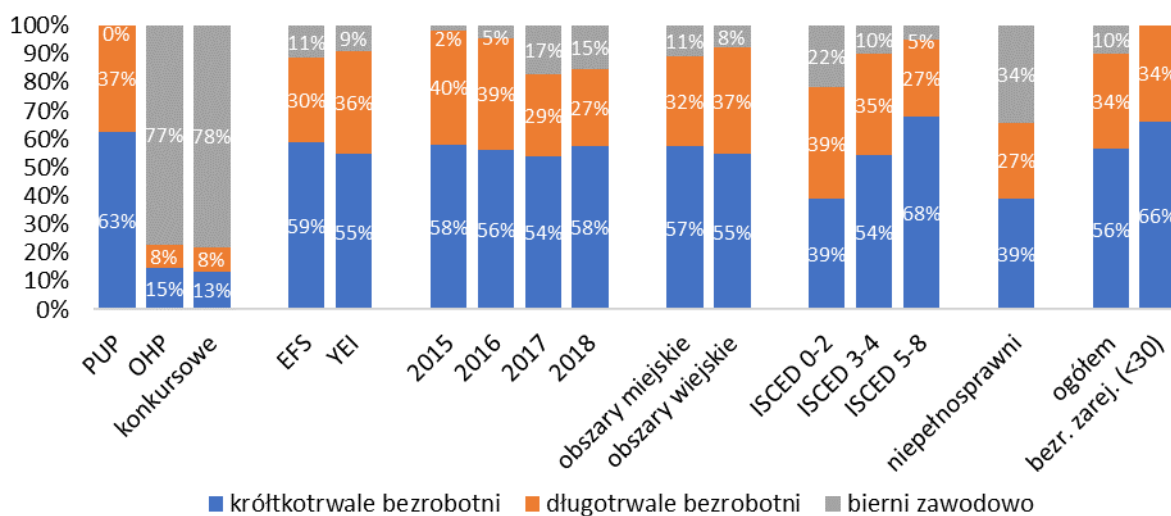
2.4. Struktura uczestników wsparcia

W porównaniu do struktury wszystkich NEET, niewielką część uczestników PO WER stanowili bezrobotni niezarejestrowani w PUP oraz bierni zawodowo, którzy chcieliby pracować. Takie osoby mogły brać udział jedynie w projektach OHP i konkursowych. Stanowili oni łącznie 13% wszystkich uczestników, podczas gdy wśród wszystkich NEET bezrobotni niezarejestrowani w PUP stanowią ok. 12%, a bierni chcący pracować – 29%.

Wśród osób aktywizowanych przez PUP, udało się zapewnić relatywnie wysoki udział osób długotrwale bezrobotnych. Był on nieznacznie większy niż udział długotrwale bezrobotnych wśród ogółu zarejestrowanych w PUP, wśród których dużą część stanowiły prawdopodobnie osoby z III profilem pomocy wyłączone z możliwości udziału w PO WER. Znaczący odsetek długotrwale bezrobotnych oceniamy bardzo pozytywnie – takie osoby są w najtrudniejszej sytuacji wśród zarejestrowanych bezrobotnych, a wielomiesięczny czas nieskutecznego poszukiwania pracy uzasadnia wykorzystanie bardziej pogłębionego wsparcia. W ostatnich latach ich udział jednak spadał, co można wiązać ze znacznym spadkiem liczby bezrobotnych i szerszym otwarciem wsparcia PUP dla osób znajdujących się w relatywnie lepszej sytuacji na rynku pracy.

Z powodu zasad programu Gwarancji dla Młodzi, zgodnie z którym udzielane było wsparcie dla młodych, dużą część osób aktywizowanych przez PUP stanowiły osoby poszukujący pracy poniżej 4 miesięcy. Dotyczyło to zwłaszcza osób w wieku 18-24 lata, którym PUP powinien zapewnić dobrej jakości ofertę pracy, stażu lub kształcenia w ciągu 4 miesięcy od rejestracji w PUP. Takie podejście miało zapobiegać dłuższemu epizodowi bezrobocia na starcie kariery zawodowej. Jednak w rezultacie, znaczna część wsparcia mogła trafiać do osób w dość dobrej sytuacji na rynku pracy, które również bez wsparcia wkrótce znalazłyby pracę. Być może lepszym (tańszym) rozwiązaniem byłoby w pierwszych 3 miesiącach zapewnienie wysokiej jakości doradztwa zawodowego / pośrednictwa pracy, a dopiero w przypadku braku efektów – bardziej zaawansowanych (i droższych) form wsparcia.

Wykres 6. Struktura uczestników według statusu na rynku pracy

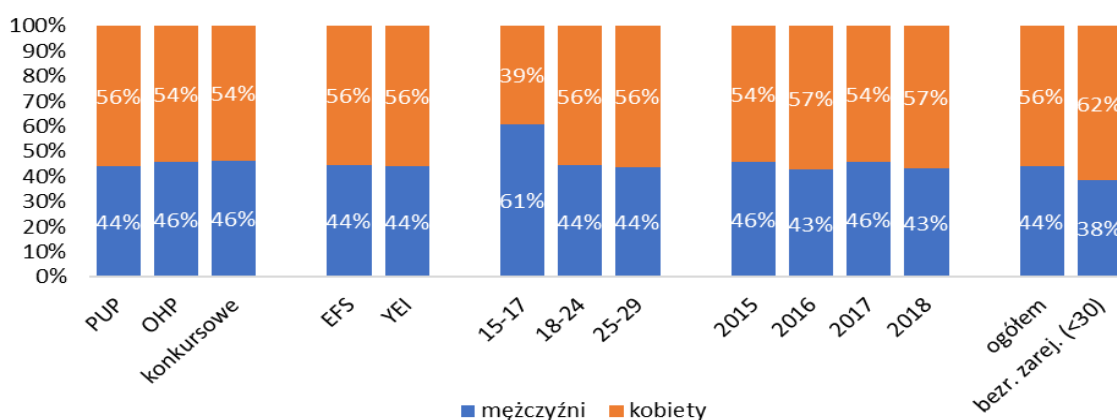


ISCED 0-2 – wykształcenie gimnazjalne i niższe, ISCED 3-4 – ponadgimnazjalne lub policealne, ISCED 5-8 – wykształcenie wyższe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

Podobnie jak w całej strukturze NEET oraz wśród zarejestrowanych bezrobotnych, wśród uczestników projektów PO WER większość stanowiły kobiety. Odpowiadały one za 56% wszystkich aktywizowanych w latach 2015-2018, a ich udział w kolejnych latach był relatywnie stabilny. Udział kobiet nie zależał praktycznie ani od podmiotu oferującego wsparcie, ani od źródła finansowania. Jedynie w najmłodszej grupie wiekowej, aktywizowanej niemal wyłącznie w projektach OHP, większość uczestników stanowili mężczyźni. Jest to związane ze strukturą niepełnoletnich należących do kategorii NEET w Polsce, wśród których dominują mężczyźni zaniedbujący z różnych powodów obowiązek szkolny.

Wykres 7. Struktura uczestników według płci



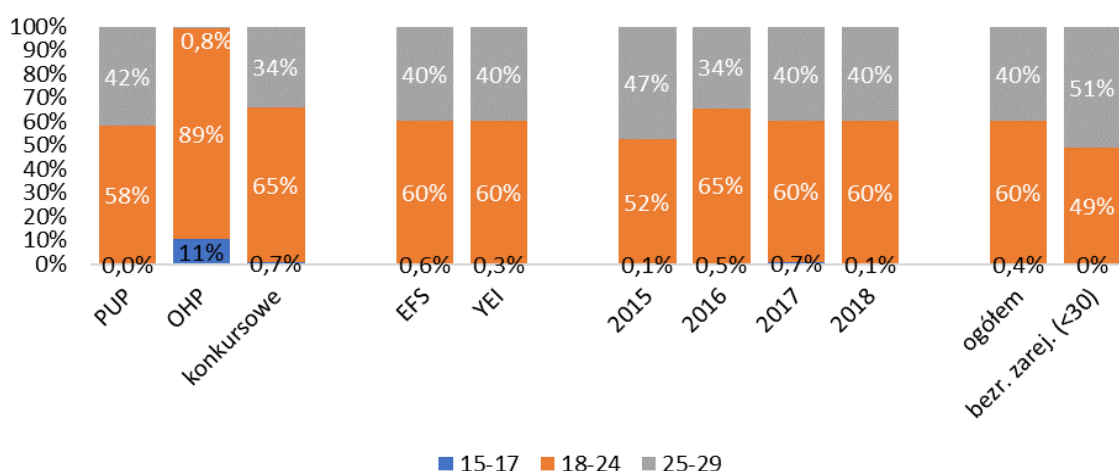
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

Wsparcie PO WER trafiało przede wszystkim do osób młodszych, w wieku 18-24 lat (60%).

Wynika to pierwszeństwa wsparcia dla tej grupy wiekowej w ramach programu Gwarancji dla Młodzieży, której zapisy obligowały PUP do udzielenia wsparcia osobom należącym do tej grupy w ciągu 4 miesięcy od rejestracji w urzędzie pracy. W przypadku osób po 25 roku życia, czas 4 miesięcy był liczony od momentu rozpoczęcia udziału w projekcie.

Struktura wiekowa uczestników wsparcia jest silnie zróżnicowana w zależności od instytucji aktywizującej. Kierowały one swoją ofertę do różnych grup docelowych. W projektach PUP mogły brać udział tylko osoby pełnoletnie. W przypadku OHP, mogli brać udział tylko młodzi do 24 lat, a znaczący odsetek stanowili niepełnoletni. Instytucja ta prowadziła projekty dedykowane osobom zaniedbującym obowiązek nauki, mające na celu pomoc w nabyciu kwalifikacji i kompetencji ważnych na rynku pracy, w tym poprzez pomoc w powrocie do edukacji formalnej.

Wykres 8. Struktura uczestników według wieku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

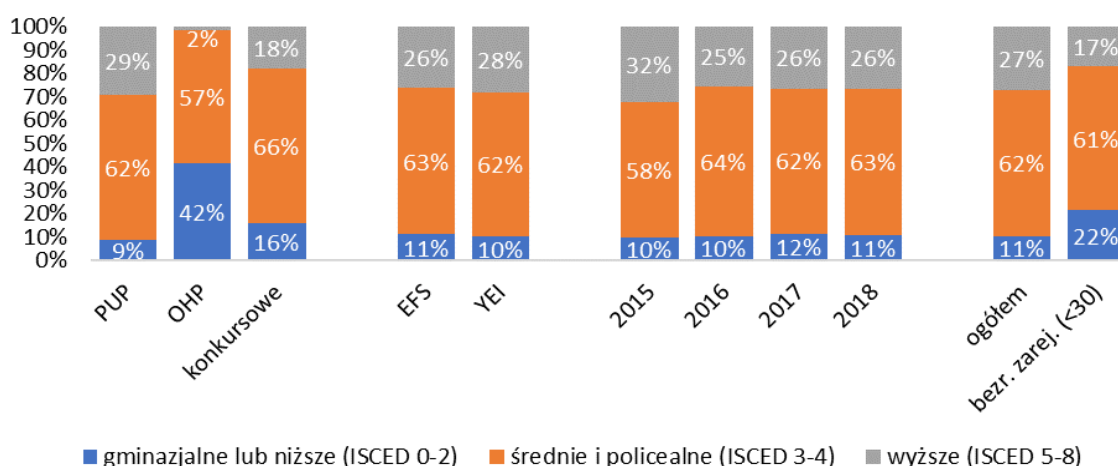
Wśród uczestników projektów PO WER wyraźnie niedoreprezentowane były osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, a nadreprezentowane – osoby z wykształceniem wyższym. Dotyczy to zwłaszcza uczestników projektów PUP. Jednym z powodów takiej sytuacji było wyłączenie z wsparcia w PUP osób, którym przyznano III profil pomocy²⁹ (znacznie oddalonych od rynku pracy lub niegotowych do podjęcia zatrudnienia), wśród których prawdopodobnie większość stanowiły osoby z niskim poziomem wykształcenia. Innym powodem była skala stosowania poszczególnych form wsparcia i przyjęte zasady rekrutacji. Osoby z wyższym wykształceniem miały większe szanse na pozytywne przejście rekrutacji u pracodawcy do najpopularniejszej formy wsparcia, jaką były

²⁹ Co wynikało z uregulowań prawnych przypisujących określone formy pomocy w zależności od przyznanego profilu. Osoby z III profilem pomocy korzystały z wsparcia w ramach Programu Aktywizacja i Integracja

staże; częściej korzystały również z 2 innych często stosowanych form wsparcia, tj. dotacji na założenie działalności gospodarczej oraz bonów na zasiedlenie.

OHP kierowały swoje wsparcie do osób najślabiej wykształconych. Niemal połowę uczestników stanowiły osoby z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym.³⁰ Taka struktura potwierdza wyspecjalizowanie tej instytucji w aktywizacji młodzieży defaworyzowanej, znajdującej się w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy, często bez zdobytego zawodu. W rekrutacji do projektów OHP, właśnie takie osoby są szczególnie preferowane.

Wykres 9. Struktura uczestników według wykształcenia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

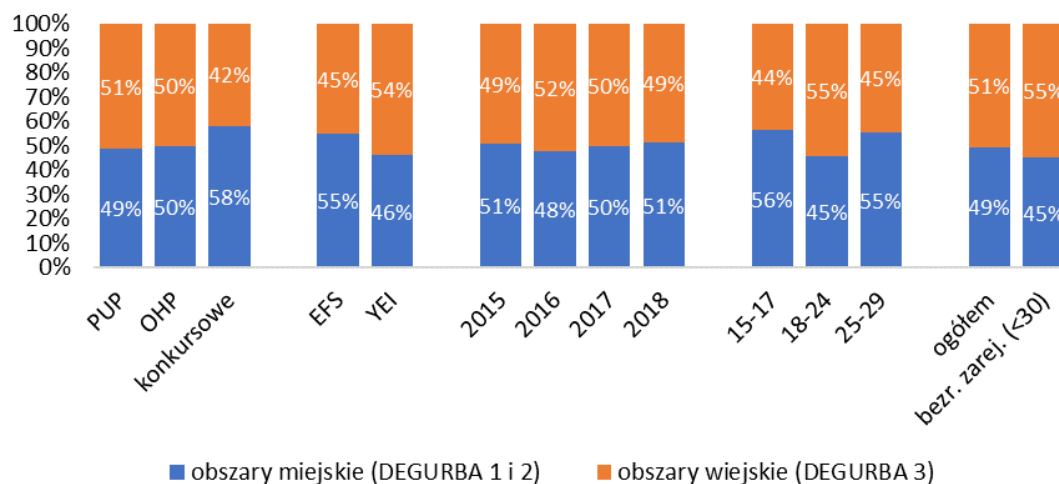
W strukturze uczestników PO WER nie widać specjalnego ukierunkowania wsparcia na osoby mieszkające na wsi. Odsetek uczestników z terenów wiejskich był nieznacznie mniejszy niż wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych.³¹ Osoby mieszkające na wsi częściej uczestniczyły w projektach realizowanych ze środków YEI (54%) niż EFS (45%), co można wiązać z niższym poziomem zurbanizowania biedniejszych regionów kraju, objętych finansowaniem ze środków YEI. Wyraźnie większy był odsetek osób mieszkających w miastach i na ich przedmieściach wśród uczestników projektów konkursowych. Może to wynikać z częstszego usytuowania organizacji realizujących projekty w dużych miastach. Osoby z terenów wiejskich można zaliczyć do grup w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy. Mają mniejszy dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy, do miejsc opieki nad dziećmi oraz do transportu publicznego. Jednocześnie, trudniej im korzystać z usług znajdujących się w

³⁰ W przypadku 11% uczestników wynika to z wieku (15-17 lat), przez co osoby te nie zdążyły jeszcze zdobyć wykształcenia wyższego niż gimnazjalne

³¹ dane z rejestrów PUP oparte są na innej klasyfikacji obszarów miejskich i wiejskich niż DEGURBA, dlatego mogą nie być w pełni porównywalne

miastach powiatowych urzędów pracy. Z danych w systemie informatycznym CeSAR gromadzącym dane przekazywane z PUP-ów wynika, że relatywnie dłużej szukają one pracy.

Wykres 10. Struktura uczestników według miejsca zamieszkania



*dane z rejestrów PUP oparte są na innej klasyfikacji obszarów miejskich i wiejskich niż DEGURBA, dlatego mogą nie być w pełni porównywalne

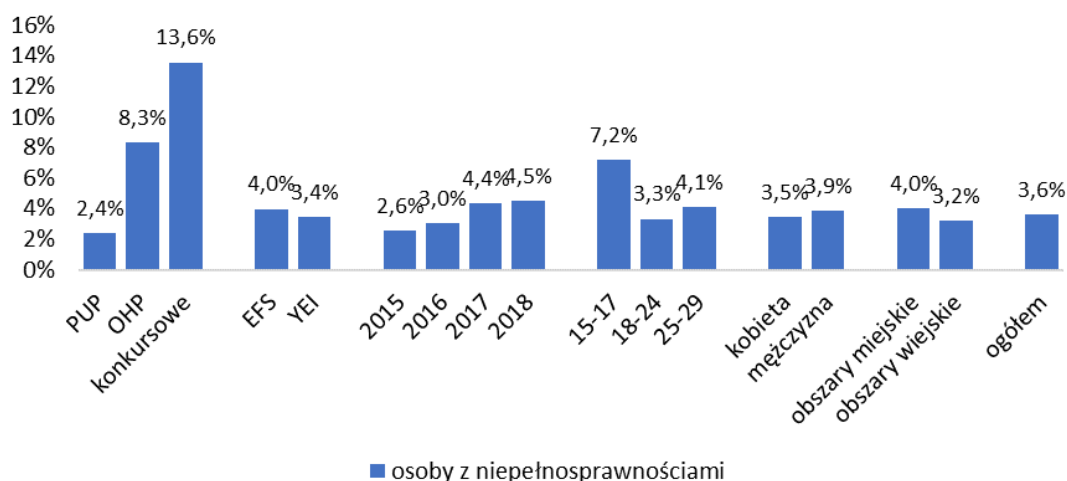
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

Około połowy uczestników stanowiły osoby w niekorzystnej sytuacji społecznej (wg definicji PO WER).³² Tak duży odsetek wynika przede wszystkim z uwzględnienia w tej grupie niemal wszystkich osób mieszkających na wsi. Minimalny odsetek uczestników stanowili bezdomni i migranci. W projektach OHP szczególnie często brały udział osoby ze środowisk defaworyzowanych, m.in. z gospodarstw domowych w których żadna z osób nie pracuje (w tym posiadających dzieci na utrzymaniu) oraz samotnych rodziców.³³

³² Zgodnie przyjętą w PO WER definicją, do grupy tej należały m.in. osoby z niepełnosprawnościami, migranci, bezdomni, osoby znajdujące się w innej trudnej sytuacji (w tym osoby mieszkające na terenach wiejskich), oraz osoby pochodzące z gospodarstw domowych bez osób pracujących (w tym mających dzieci na utrzymaniu) czy samotnych rodziców.

³³ Przy czym po wprowadzeniu tzw. rozporządzeniem Omnibus, zaprzestano zbierania informacji o sytuacji gospodarstw domowych uczestników.

Wykres 11. Udział osób z niepełnosprawnościami wśród uczestników Programu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych o uczestnikach wsparcia

Wsparcie PO WER, mimo preferencji w rekrutacji, w ograniczonym stopniu trafiło do osób z niepełnosprawnościami. Wynika to przede wszystkim z faktu, że zdecydowana większość osób z niepełnosprawnościami znajduje się poza rejestrami PUP, do których trafiła większość środków. We wsparciu osób z niepełnosprawnościami wyspecjalizowały się organizacje realizujące projekty konkursowe, a w nieco mniejszym stopniu – OHP. W kryteriach wyboru projektów konkursowych preferowane były projekty zapewniające odpowiednio wysoki udział osób z niepełnosprawnościami.

3. Formy wsparcia oferowane w projektach

W rozdziale tym podsumowano wnioski płynące z analizy form wsparcia dostępnych w ramach projektów PO WER. Wykorzystano dane o uczestnikach projektów z bazy SL, informacje z badań jakościowych z pracodawcami, uczestnikami i koordynatorami projektów, a także wnioski z badania CAWI koordynatorów. Celem rozdziału jest odpowiedź na pytanie, czy instrumenty oferowane w ramach projektów były wystarczające do skutecznego wspierania osób młodych na rynku pracy.

Główne wnioski

- **Najczęściej przyznawanymi formami wsparcia były: pośrednictwo pracy, staż, poradnictwo zawodowe, szkolenie i dotacja na rozpoczęcie działalności gospodarczej.** Korzystało z nich odpowiednio 76%, 65%, 49%, 19% i 14% uczestników.
- **Nowe formy wsparcia dedykowane osobom młodym – bony stażowe, szkoleniowe i zatrudnieniowe były wykorzystywane rzadko.** Łącznie skorzystało z nich niecałe 3% uczestników.
- **Dotacje na założenie działalności gospodarczej i bony na zasiedlenie trafiały głównie do osób o relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy.** Część z nich rejestrowała się w urzędzie jedynie w celu otrzymania wsparcia.
- **Urzędy pracy nie miały możliwości stosowania niestandardowych form wsparcia,** takich jak np. wsparcie psychologiczne, warsztaty z kształtowania wizerunku, które były dobrze oceniane przez koordynatorów projektów OHP i konkursowych.
- **Brakowało atrakcyjnych form wsparcia ułatwiających łączenie życia rodzinnego z zawodowym, z których mogliby skorzystać młodzi rodzice.** Choć osoby te stanowią relatywnie dużą grupę młodych NEETów, to rzadko korzystają ze wsparcia instytucji rynku pracy.

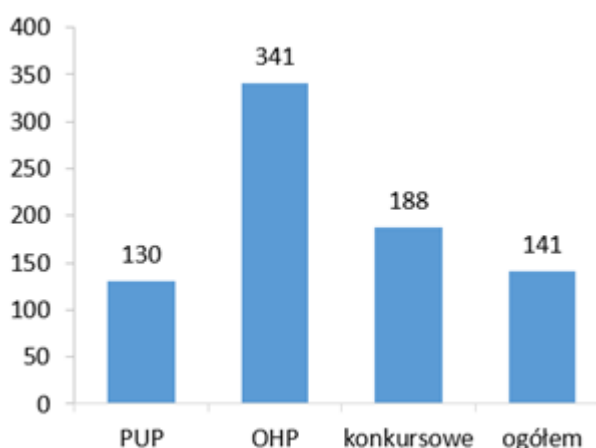
Zgodnie z zapisami PO WER, uczestnicy powinni otrzymać przynajmniej 3 formy wsparcia. Dwie z nich - diagnoza indywidualnych potrzeb oraz pośrednictwo pracy lub doradztwo zawodowe - to formy obowiązkowe. Każdy uczestnik Programu powinien być nimi objęty. Trzecia forma (i ewentualnie kolejne) powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb danej osoby.

Powiatowe urzędy pracy oferowały najmniej, a Ochotnicze Hufce Pracy najbardziej kompleksowe wsparcie. Uczestnik aktywizowany przez PUP skorzystał średnio z 3 form wsparcia, a uczestnik OHP średnio z 14 form. Średni czas trwania projektu PUP wyniósł nieco ponad 4 miesiące (130 dni), a projektu OHP nieco ponad 11 miesięcy (341 dni). Projekty konkursowe sytuowały się pomiędzy tymi wartościami (5 form wsparcia i 188 dni). Widać jednoznacznie, że bardziej kompleksowe wsparcie zwiększa czas trwania projektów. Nie

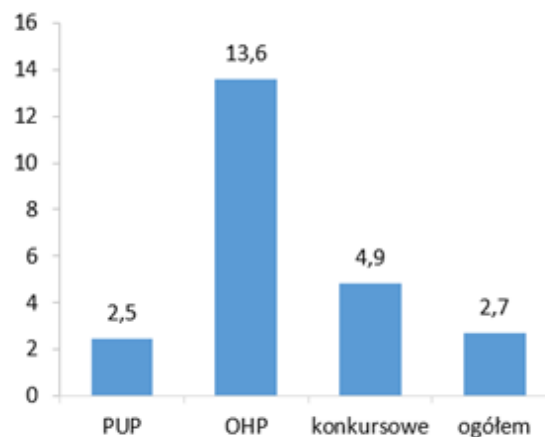
można jednoznacznie ocenić, która ścieżka jest lepsza - zbyt krótkie wsparcie może być niewystarczające, zbyt długie może prowadzić do trudności z utrzymaniem uczestników do końca projektu (na co często zwracali uwagę koordynatorzy z OHP). Kompleksowość wsparcia powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb uczestników.

Kompleksowość wsparcia była mało zróżnicowana wewnątrz instytucji, co świadczy o niskiej indywidualizacji wsparcia. Uczestnik projektu PUP rzadko kiedy mógł liczyć na więcej niż 3 formy wsparcia, a uczestnik OHP na mniej niż 10. Powiatowe urzędy pracy oferują krótkie wsparcie, ponieważ efektywność zatrudnieniowa i kosztowa liczona jest na poziomie formy wsparcia, a nie uczestnika projektu³⁴. System ten skutecznie zniechęca do przyznawania bardziej kompleksowego wsparcia. Nie ma co prawda przeciwwskazań prawych do przyznawania uczestnikom bardziej kompleksowego wsparcia, ale w praktyce rzadko się to zdarza. Projekty OHP z kolei projektowane są zazwyczaj na poziomie centralnym przez Komendę Główną, a następnie implementowane przez jednostki regionalne. Oznacza to, że obydwie instytucje są w pewnym stopniu ograniczone w kwestii decydowania o kompleksowości wsparcia. W kolejnej perspektywie finansowej instytucje te powinny mieć większą swobodę w decydowaniu o liczbie form wsparcia przyznawanych uczestnikom. Liczba ta każdorazowo powinna być dostosowana indywidualnie do potrzeb uczestników.

Wykres 12. Przeciętny czas wsparcia wg podmiotów aktywizujących (w dniach)



Wykres 13. Przeciętna liczba form wsparcia wg podmiotów aktywizujących



Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SL o uczestnikach projektów. Obliczenia uwzględniają osoby, które wzięły udział w projektach finansowanych ze środków YEI i EFS i zakończyły udział w projekcie do dnia 30.12.2018 r.

³⁴ Zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 24 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wskaźnik efektywności zatrudnieniowej podstawowych form aktywizacji zawodowej, oblicza się jako udział procentowy liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione, w stosunku do liczby osób, które zakończyły udział w podstawowych formach aktywizacji zawodowej. Wskaźnik efektywności kosztowej podstawowych form aktywizacji zawodowej oblicza się jako stosunek kwoty wydatków Funduszu Pracy poniesionych przez samorządy

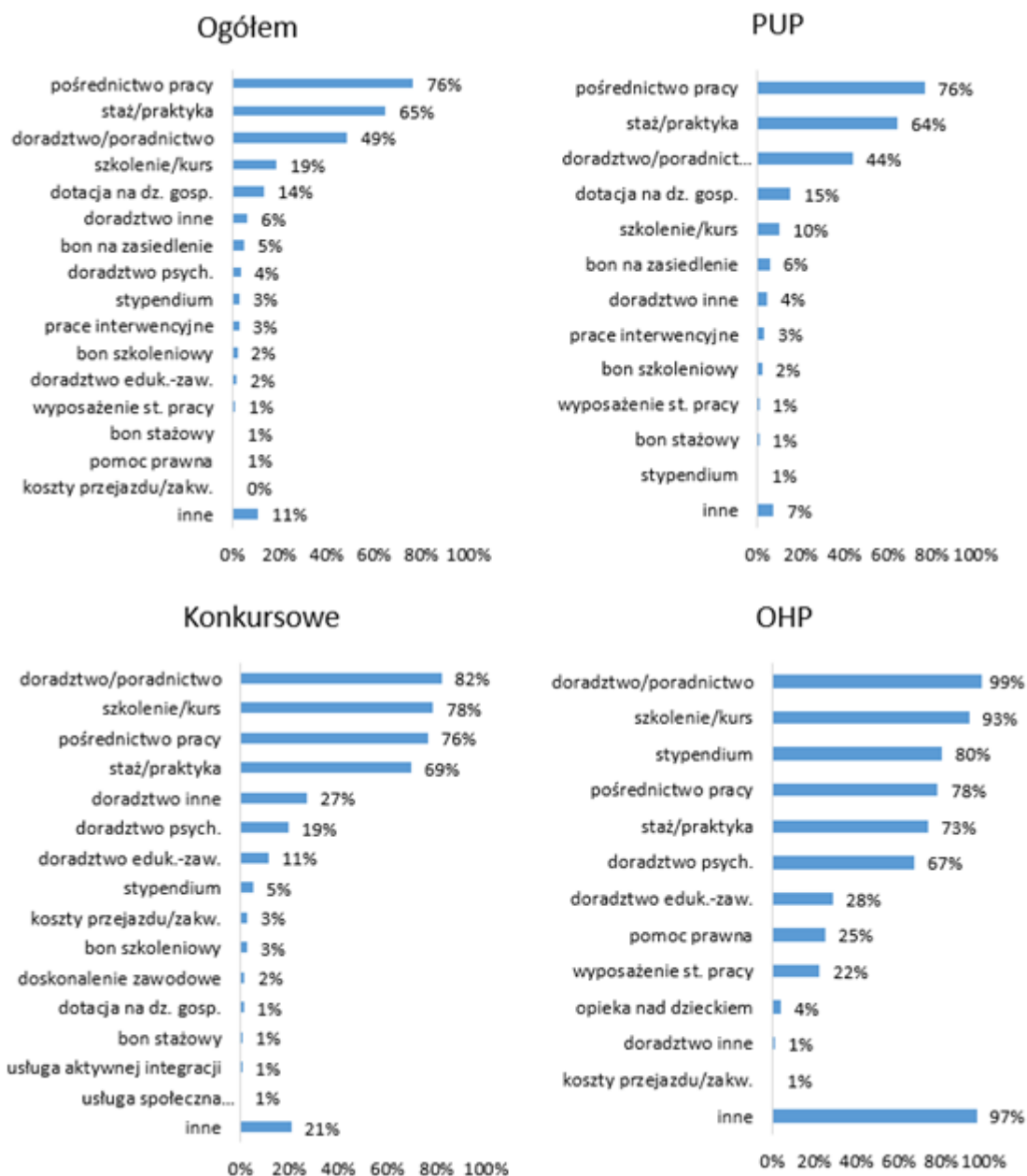
Niemal wszyscy uczestnicy skorzystali z obligatoryjnych form wsparcia - poradnictwa zawodowego lub pośrednictwa pracy. Spośród pozostałych form wsparcia najpopularniejsze były staże, szkolenia i dotacje na założenie działalności gospodarczej. Z pośrednictwa pracy lub doradztwa zawodowego skorzystali niemal wszyscy uczestnicy, ze stażu 65%, szkolenia 19%, a dotacji na założenie działalności gospodarczej 14% uczestników. Widoczne były różnice pomiędzy poszczególnymi instytucjami. Powiatowe urzędy pracy najczęściej przyznawały staże i dotacje, a Ochotnicze Hufce Pracy i beneficjenci projektów konkursowych szkolenia i staże. W przypadku projektów OHP i konkursowych widać również relatywnie częste wykorzystanie takich form jak wsparcie psychologiczne lub edukacyjno-zawodowe, wsparcie prawne czy wyposażenia stanowiska pracy. W powiatowych urzędach pracy raczej nie były one przyznawane. Oznacza to, że Ochotnicze Hufce Pracy i beneficjenci projektów konkursowych korzystali z szerszego wachlarza instrumentów. Powiatowe urzędy pracy niektórych z ww. instrumentów nie mogły stosować (np. wsparcia psychologicznego czy prawnego), ponieważ nie są one przewidziane w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

Nowe formy aktywizacji dedykowane osobom młodym - bony stażowe, szkoleniowe i zatrudnieniowe były wykorzystywane niezwykle rzadko. Skorzystało z nich łącznie ok. 3% uczestników. Instrumenty te zostały wprowadzone w 2014 r. wraz ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W założeniu miały w większym stopniu indywidualizować wsparcie i motywować młode osoby do samodzielnego poszukiwania ofert stażu lub szkolenia. Dlaczego nie cieszyły się zainteresowaniem?

Bon stażowy nie cieszył się zainteresowaniem, ponieważ w praktyce nie różnił się od zwykłego stażu. Bon stażowy posiada teoretycznie trzy główne przewagi nad zwykłym stażem: osoba bezrobotna może sama wskazać pracodawcę, u którego zrealizuje staż; pracodawca jest zobligowany do zatrudnienia bezrobotnego po zakończeniu stażu na okres sześciu miesięcy; pracodawca otrzymuje zachętę w postaci gratyfikacji finansowej (1500 zł) za zatrudnienie bezrobotnego przez ten okres. W praktyce bezrobotni w ramach zwykłego stażu również mogą wskazać pracodawcę do odbycia stażu, urzędy pracy zazwyczaj obligują pracodawców do zatrudnienia stażysty na okres od 3 do 6 miesięcy po zakończeniu stażu, a z punktu widzenia pracodawców gratyfikacja finansowa jest zbyt niska i nie stanowi dla nich dodatkowej zachęty. Bon stażowy nie różni się więc bardzo od zwykłego stażu. Łączy się natomiast z dodatkowymi formalnościami dla bezrobotnych, które w przypadku standardowych staży załatwiane są pomiędzy urzędem a pracodawcą; jest ryzykowny dla pracodawców, ponieważ przewiduje sankcje za niezrealizowanie umowy; jest trudniejszy w realizacji i rozliczaniu dla urzędników. Analiza efektywności poszczególnych form wsparcia (zob. Rozdział 2.1 Relatywna efektywność form wsparcia) pokazała jednak, że bon stażowy jest bardzo skutecznym instrumentem aktywizacji osób młodych. Warto rozważyć częstsze stosowanie tego instrumentu w przyszłości, mimo że jego realizacja związana jest z dodatkowymi obciążeniami biurokratycznymi.

powiatowe na finansowanie podstawowych form aktywizacji zawodowej do liczby osób, które w trakcie lub po zakończeniu udziału w podstawowych formach aktywizacji zawodowej zostały wykazane jako zatrudnione.

Wykres 14. Odsetek uczestników Programu korzystających z poszczególnych form wsparcia



Uwagi: uwzględniono te formy wsparcia, z których skorzystało przynajmniej 0.5% uczestników. Obliczenia uwzględniają osoby, które wzięły udział w projektach finansowanych ze środków YEI i EFS i zakończyły udział w projekcie do dnia 30.12.2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SL o uczestnikach projektów.

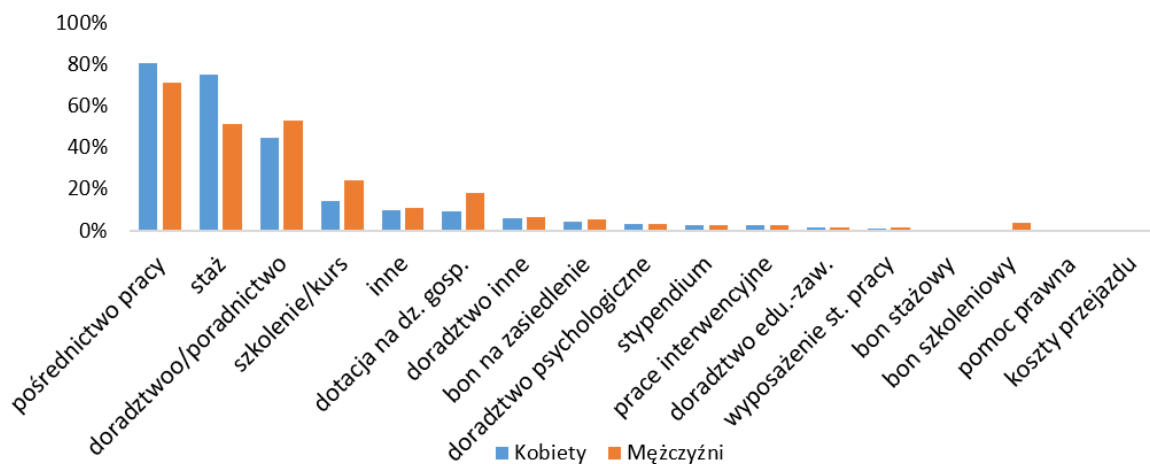
Bony zatrudnieniowe są trudne w realizacji, dlatego były rzadko proponowane przez koordynatorów projektów. Nie są również atrakcyjne dla pracodawców. Pracodawcy wskazywali, że z rezerwą podchodzą do instrumentów, które zobowiązują ich, pod groźbą zwrotu środków, do zbyt długiego utrzymania pracownika w zatrudnieniu. W przypadku bonu zatrudnieniowego jest to 18 miesięcy. Niechętnie w ramach programu Gwarancje dla Młodzieży proponują go również koordynatorzy projektów, ponieważ są one trudne w realizacji – w przypadku przerwania zatrudnienia należy na jego miejsce znaleźć kandydata, który „dokończy” okres umowy. Jeśli instrument finansowany jest w ramach programu Gwarancje dla Młodzieży, to kolejny kandydat musi spełniać warunki w nich określone. Jest to ograniczona grupa osób (m.in. muszą to być osoby młode). Dlatego urzędnicy wolą przyznawać tę formę wsparcia w ramach środków Funduszu Pracy.

Bony szkoleniowe wykorzystywane rzadko, chociaż pozwoliłyby bardziej zindywidualizować oferowane szkolenia w przypadku projektów konkursowych i OHP. Beneficjenci projektów konkursowych informowali, że wojewódzkie urzędy pracy często kwestionowały tę formę wsparcia ze względu na jej niezgodność z zasadą konkurencyjności. Projekty OHP nie przewidywały możliwości wykorzystywania tej formy wsparcia. Koordynatorzy projektów z tych instytucji zwracali uwagę, że instrumenty te pomogłyby zindywidualizować wsparcie oraz mogłyby skrócić czas trwania projektów (brak konieczności organizowania przetargów).

Kobiety częściej korzystały ze staży, a mężczyźni ze szkoleń – przyczyną mogła być mniej interesująca oferta szkoleń dla kobiet. Koordynatorzy projektów wskazywali, że część szkoleń powinna być walidowana i kończyć się egzaminem zewnętrznym³⁵(np. prawo jazdy kat. C i D, AUTOCAD, obsługa wózka widłowego, uprawnienia spawacza). Z tego typu szkoleń częściej korzystają mężczyźni. Mogło być to przyczyną obserwowanego niższego odsetka kobiet biorących udział w szkoleniach, a wyższego w stażach.

³⁵ Odsetek szkoleń, które muszą nadawać kwalifikacje oraz interpretacje, jak powinna wyglądać walidacja, różniły się pomiędzy wojewódzkimi urzędami pracy.

Wykres 15. Odsetek uczestników korzystających z poszczególnych form wsparcia w podziale na płeć

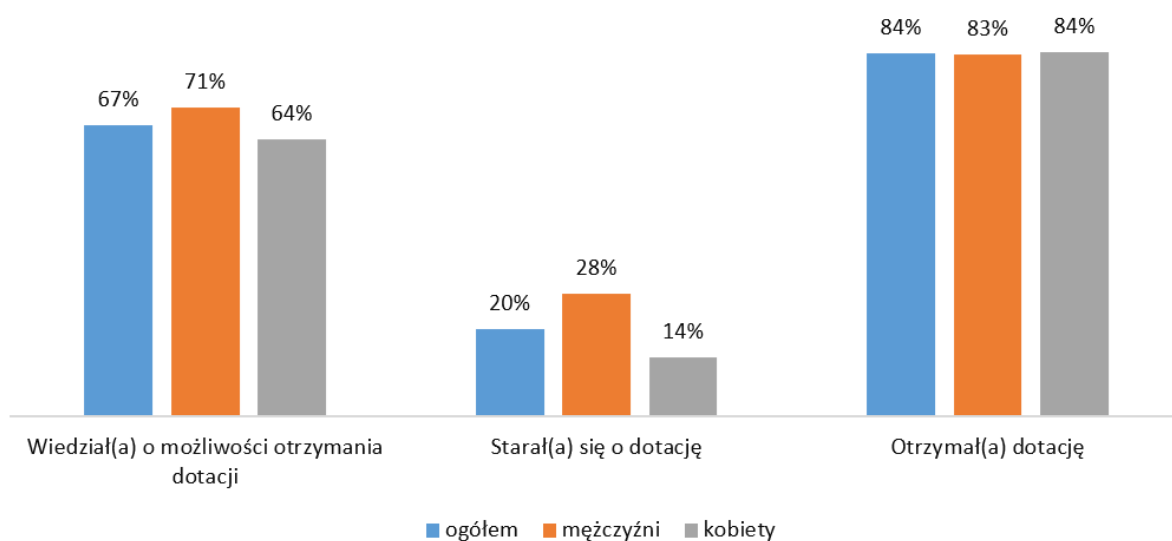


Uwagi: uwzględniono te formy wsparcia, z których skorzystało przynajmniej 0.5% uczestników. Obliczenia uwzględniają osoby, które wzięły udział w projektach finansowanych ze środków YEI i EFS i zakończyły udział w projekcie do dnia 30.12.2018 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy SL o uczestnikach projektów.

Kobiety korzystały z dotacji na założenie działalności gospodarczej rzadziej niż mężczyźni, choć były tak samo skuteczne w ubieganiu się o finansowanie. Z dotacji skorzystało 18% mężczyzn i 10% kobiet. Nie zaobserwowano różnicy w skuteczności ubiegania się o dotację - kobiety natomiast rzadziej posiadały wiedzę na temat tego instrumentu oraz miały niższą skłonność do ubiegania się o tego typu wsparcie.

Wykres 16. Odsetki osób, które wiedziały o możliwości otrzymania dotacji na założenie działalności gospodarczej, starały się o dotację i ją otrzymały według płci

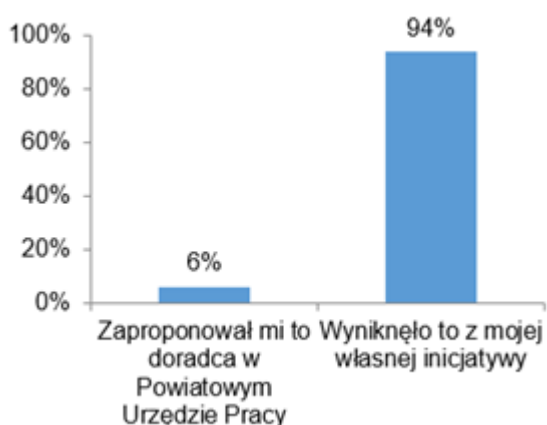


Źródło: IV Raport wskaźnikowy

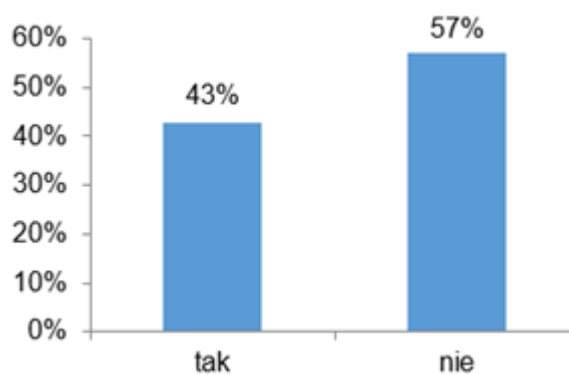
Z bonu na zasiedlenie korzystały głównie osoby, których sytuacja na rynku pracy jest relatywnie dobra. Z instrumentu tego mogli często korzystać tzw. „fikcyjni” bezrobotni. Wywiady z koordynatorami projektów pokazały, że z bonów często korzystali absolwenci studiów wyższych, którzy po ukończeniu studiów rejestrowali się w PUP właściwym dla miejsca zameldowania (w którym już nie mieszkali), w celu otrzymania środków na przeprowadzkę do miasta, w którym studiowali. Część osób mogła zwalniać się chwilowo z pracy u dotychczasowego pracodawcy, rejestrować się w urzędzie pracy i otrzymać bon na zasiedlenie, a następnie ponownie zatrudnić się u dotychczasowego pracodawcy. Na podstawie badań jakościowych nie można oszacować skali tego zjawiska. Na podstawie danych o uczestnikach projektów można stwierdzić, że instrument ten wykorzystywany był głównie przez osoby ze starszej grupy wieku, z wykształceniem wyższym, krótkotrwale bezrobotne. Wobec tego, warto rozważyć zmianę zasad przyznawania bonu, tak aby zminimalizować ryzyko nadużyć. Można to zrobić na przykład poprzez uniemożliwienie podjęcia pracy u wcześniejszego pracodawcy lub wydłużenie czasu na znalezienie pracy (np. do 3 miesięcy) od uzyskania bonu.

Połowa osób korzystających z dotacji na założenie działalności gospodarczej rejestrowała się w urzędzie pracy jedynie w celu otrzymania środków na ten cel. Instrument ten w większym stopniu wspiera przedsiębiorczość osób młodych niż pomaga wychodzić z bezrobocia lub bierności zawodowej osobom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji. Z dotacji korzystają osoby, których sytuacja na rynku pracy jest relatywnie dobra – z wykształceniem wyższym, krótkotrwale bezrobotne. Niemal połowa uczestników ankietowanych w ramach II raportu tematycznego, którzy starali się o uzyskanie dotacji deklarowała, że zarejestrowała się w urzędzie pracy jedynie w celu otrzymania dotacji.

Wykres 17. Co spowodowało, że zdecydował/a się Pan/i starać o dotację na prowadzenie działalności gospodarczej?



Wykres 18. Czy możliwość otrzymania dotacji była głównym powodem Pana/Pani rejestracji w urzędzie pracy?



Źródło: II Raport tematyczny.

Powiatowe urzędy pracy nie mogły oferować niestandardowych form wsparcia. Mogły one oferować jedynie instrumenty określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Brakuje tam takich instrumentów jak np. wsparcie psychologiczne, doradztwo prawne, czy wsparcie w kreowaniu wizerunku, które były pozytywnie oceniane i wykorzystywane chociażby przez Ochotnicze Hufce Pracy.

Brakowało instrumentów ułatwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Mogłyby skorzystać z nich głównie kobiety nieaktywne zawodowo z powodu konieczności opieki nad dzieckiem. W rozdziale drugim stwierdzono, że stanowią one dużą część młodych osób niepracujących i nieuczących się. Nowe, atrakcyjne instrumenty dopasowane do potrzeb młodych rodziców mogłyby zwiększyć zatrudnienie tej grupy.

W ramach projektów PO WER można było otrzymać refundację kosztów opieki nad dzieckiem do lat 3, jednak instrument ten był wykorzystywany w znikomym zakresie – skorzystało z niego zaledwie kilkaset osób (0.15% uczestników). Wraz ze zmianą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z 2014 r. wprowadzono dwa instrumenty, które miały na celu umożliwienie godzenia obowiązków rodzinnych z zawodowymi – grant na telepracę i świadczenie aktywizacyjne. W bazie SL o uczestnikach projektów brakuje danych dotyczących tych form wsparcia, ale już sprawozdanie MRPiPS-01 o rynku pracy dostarcza informacji w tym zakresie. **W 2019 r. żadna młoda osoba bezrobotna do 30 r.ż. nie skorzystała ze świadczenia aktywizacyjnego lub grantu na telepracę³⁶.** Instrumenty te nie odpowiadają na potrzeby tych osób, dlatego należałoby je zmodyfikować lub uzupełnić o nowe instrumenty.

Kobiety nieaktywne zawodowo ze względu na obowiązki opiekuńcze za najważniejsze bariery utrudniające im powrót do pracy uznają takie kwestie jak: nieelastyczne godziny pracy, brak możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu, niska dostępność placówek opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci lub ich wysoki koszt, niedostatecznie rozwinięta sieć transportowa w małych miastach i na wsi³⁷.

Popularyzacja takich instrumentów jak refundacja kosztów transportu i refundacja kosztów opieki nad dziećmi, popularyzacja pracy w niepełnym wymiarze godzin, współpraca z przedsiębiorcami, mająca na celu stworzenie odpowiednich warunków pracy mogłyby wesprzeć te osoby w powrocie na rynek pracy³⁸. Istotne jest również aktywne docieranie z ofertą aktywizacyjną do tych osób, ponieważ często pozostają one poza rejestracją publicznych służb zatrudnienia, a tym samym mogą nie wiedzieć o różnych formach wsparcia.

Osoby z niepełnosprawnościami otrzymujące rentę miały ograniczony dostęp do wsparcia urzędów pracy. Pod koniec Programu uruchomiono nowe działanie dedykowane osobom z niepełnosprawnościami i należy ocenić to pozytywnie. Osoby nieaktywne zawodowo z powodu choroby lub niepełnosprawności stanowią dużą podgrupę młodych osób z kategorii NEET. Osoby niepełnosprawne otrzymujące rentę nie mogą rejestrować się w urzędzie pracy

³⁶ Sprawozdanie MRPiPS o rynku pracy w 2019 r.

³⁷ Magda I., „Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?”, IBS Policy Paper 01/2020

³⁸ Tamże

jako osoby bezrobotne, przez co nie mogą korzystać z instrumentów oferowanych przez te instytucje. Wspieranie niepełnosprawnych bezrobotnych realizowane jest w takim wypadku przez PFRON, a w ramach PO WER przez beneficjentów projektów konkursowych. Przyznanie większej grupie statusu osoby bezrobotnej pozwoliłoby na bardziej aktywne oddziaływanie urzędów pracy na osoby z niepełnosprawnością. Za pozytywne należy uznać natomiast utworzenie nowego działania (1.5) w ramach PO WER dedykowanego osobom z niepełnosprawnościami, w którym przewidziano wykorzystanie takich instrumentów jak np. zatrudnienie wspomagane oraz zaplanowano, jako działanie uzupełniające, wsparcie pracodawców, mające na celu przygotowanie ich do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami.

Relatywna efektywność form wsparcia

W poniższej analizie wykorzystano zanimizowane dane administracyjne z bazy danych CeSAR. Z jednej strony dane administracyjne pozwalają na zastosowanie zaawansowanych metod mikro-ekonometrycznych dzięki niezwykle bogatym informacjom o każdym z uczestników projektu. Większa ilość informacji pozwala na skonstruowanie lepszych modeli ekonometrycznych, dzięki czemu możliwe jest przeprowadzenie bardziej dogłębnych analiz. Z drugiej strony, metody wykorzystane w niniejszej analizie należą do metod eksperymentalnych i mogą generować wyniki wrażliwe na włączanie nowych lub wykluczanie już wykorzystanych zmiennych. Dlatego wyniki badań ekonometrycznych należy interpretować będąc świadomym ich ograniczeń.

Powszechnym problemem oszacowania efektu netto form wsparcia przyznawanych bezrobotnym jest zdefiniowanie próby badawczej. W idealnie zaprojektowanym badaniu do grupy kontrolnej trafiłyby osoby, które nie wzięły udziału w żadnym programie i nie otrzymały żadnego wsparcia, ale gdyby miały taką możliwość to skorzystałyby z takiej pomocy. Nieodpowiednie dobranie próby zwykle prowadzi do wyników obciążonych błędem, a w efekcie do mylnych wniosków. Podręcznikowym przykładem problemu selekcji jest wylosowanie do grupy kontrolnej osób, które nie otrzymały żadnego wsparcia z powodu braku wykazania własnej inicjatywy. Takie osoby zwykle nie planują podjąć zatrudnienia i nie wykazują chęci aktywizacji, dlatego porównanie do nich osób, które korzystają z form wsparcia w celu podjęcia pracy prowadzi do zawyżonych wartości efektywności netto form wsparcia. Metodą na ominięcie problemu selekcji jest obliczenie relatywnych efektywności form wsparcia. Dzięki porównywaniu osób, które otrzymały różne formy wsparcia ogranicza się ryzyko, że do grupy kontrolnej trafiają osoby, które nie chcą zostać zaktywizowane (fakt udziału w jakimkolwiek projekcie jest uznawany za wykazanie inicjatywy).

W tabeli 3 przedstawiono relatywne efektywności sześciu form wsparcia: stażu, bonu stażowego, szkolenia, bonu szkoleniowego, prac interwencyjnych oraz robót publicznych³⁹. Efekty netto zostały oszacowane metodą propensity score matching (zob. rozdz. 5), a zmienna wynikowa określa, czy dana osoba 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia była osobą bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie pracy. W wierszach tabeli określona jest przyznana forma wsparcia (W), a w kolumnach grupa porównawcza (K). Oszacowany efekt odpowiada na pytanie: o ile punktów procentowych zmieniłoby się prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału w Programie dla osób, które otrzymały wsparcie K, jeśli otrzymałyby wsparcie W?

Przyznanie jakiegokolwiek innej formy wsparcia w porównaniu do robót publicznych, zmniejsza ryzyko bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie w niemal wszystkich przypadkach. Wyjątkiem jest bon szkoleniowy przyznawany kobietom, gdzie efekt jest zerowy. Bon stażowy relatywnie najbardziej obniża ryzyko bezrobocia w stosunku do skorzystania z robót publicznych- o 9,6 punktów procentowych w grupie wszystkich uczestników i niemal o 11 p.p. wśród mężczyzn. **Tak jednoznaczne wyniki sugerują, że roboty publiczne są jedynie doraźnym środkiem łagodzenia skutków bezrobocia, który generuje niskie efekty aktywizacyjne.** Nie oznacza to jednak, że taka forma wsparcia jest niepotrzebna- może się sprawdzać w przypadku osób najtrudniejszych do zaktywizowania i mieć większe korzyści społeczne.

Skorzystanie ze stażu jak i bonu stażowego obniża prawdopodobieństwo bezrobocia 12 miesięcy po zakończeniu udziału w Projekcie w porównaniu do szkoleń. Efekt w przypadku bonu stażowego jest silniejszy. Może to wynikać z tego, że staż jest de facto praktyką zawodową. Z reguły pracodawcy bardziej cenią sobie doświadczenie zawodowe niż umiejętności zdobyte w ramach szkoleń, dlatego wartość na rynku pracy osób, które otrzymały wsparcie w postaci stażu może być wyższa.

Przyznanie bonu stażowego obniża prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym w porównaniu do przyznania stażu. Efekt jest symetryczny, tj. przyznanie stażu zamiast bonu stażowego, zwiększa prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia. Może to wynikać z tego, że osoby, które otrzymały bon stażowy znajdowały pracodawców lepiej dopasowanych do swoich preferencji, niż osoby, które otrzymały staż z urzędu. W efekcie bon stażowy lepiej spełniał oczekiwania beneficjentów i częściej prowadził do utrzymania zatrudnienia. **W świetle analizy relatywnych skuteczności form wsparcia bon stażowy jawi się jako forma najskuteczniejsza** - w porównaniu do innych, obniża prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału w Programie. Mimo to, instrument ten był rzadko proponowany przez koordynatorów projektów.

Prace interwencyjne obniżają prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym wśród kobiet 12 miesięcy po zakończeniu udziału w Projekcie w porównaniu do stażu i szkolenia, ale efekt

³⁹ W tabeli przedstawiono relatywne efektywności form wsparcia dla wszystkich uczestników. W aneksie znajdują się dodatkowe tabele z wynikami uwzględniające podział na płeć i miejsce zamieszkania (miasto lub wieś) uczestników.

ten nie występuje w porównaniu do bonu stażowego i szkoleniowego. Taki sam efekt nie występuje w grupie mężczyzn. Może to wynikać z tego, że prace interwencyjne są organizowane częściej wśród pracodawców, którzy lepiej spełniają preferencje zawodowe wśród kobiet.

Zasadniczo kierunki zależności między formami wsparcia nie różnią się pomiędzy grupami społeczno-demograficznymi, chociaż same wartości efektów netto nie są takie same.

Niemniej, na podstawie niniejszego badania nie można stwierdzić, że jakieś formy wsparcia wywierają zgoła odmienny lub znacznie mocniejszy wpływ na wyszczególnione grupy. W szczególności, nie można stwierdzić takich różnic pomiędzy mieszkańcami miast i wsi.

Podczas interpretacji wyników i wyciągania wniosków należy pamiętać, że chociaż zastosowana metoda porównania form wsparcia łagodzi problem selekcji uczestników do poszczególnych form wsparcia – lub braku tego wsparcia, to nie jest ona idealna. Co do zasady, najlepiej jest porównywać formy wsparcia najbardziej do siebie zbliżone. Różne formy wsparcia mają na celu dotarcie do różnych grup docelowych i wywarcie różnych efektów. Z tego powodu nie można jednoznacznie stwierdzić, że np. bon stażowy jest jednoznacznie lepszy od robót publicznych, bo zmniejsza prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym o ok. 10 p.p. Istotna jest odpowiedź na pytanie jaki efekt chcemy osiągnąć i czy i dla kogo zmiana formy wsparcia ma realną szansę na wywarcie lepszego rezultatu.

Tabela 3. Relatywna efektywność netto form wsparcia (wszyscy uczestnicy pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)

	staż	bon stażowy	szkolenie	bon szkoleniowy	prace interwencyjne	roboty publiczne
staż	-	0,038***	-0,016***	0,0010	0,026***	-0,061***
bon stażowy	-0,033***	-	-0,052***	-0,039**	-0,015***	-0,096***
szkolenie	0,0010	0,032***	-	0,018**	0,015***	-0,061***
bon szkoleniowy	0,002	0,016	-0,009	-	0,007	-0,061***
prace interwencyjne	-0,023***	0,005	-0,036***	-0,015	-	-0,076***
roboty publiczne	0,046***	0,079***	0,017**	0,023	0,07***	-

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

W wierszach znajdują się potencjalnie przyznane formy wsparcia, a w kolumnach formy przyznane faktycznie. Liczba znajdująca się na przecięciu wiersza i kolumny obrazuje efekt jaki wywarłoby przyznanie formy wsparcia z wiersza zamiast formy wsparcia z kolumny. Dlatego wyniki zawarte w pierwszym wierszu tabeli odpowiadają na pytanie: jaki byłby efekt przyznania stażu zamiast bonu stażowego, szkolenia, bonu szkoleniowego itd. Poszczególne wartości (liczbę należy pomnożyć przez 100) oznaczają o ile punktów procentowych zmieniłoby się prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału we wsparciu, gdyby przyznano formę wsparcia zapisaną w wierszu, zamiast tej w kolumnie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CeSAR.

4. Skuteczność i trwałość wsparcia

Rozdział ten zawiera wnioski dotyczące skuteczności i trwałości wsparcia. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu interwencja przyczyniła się do poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy, a tym samym do osiągnięcia celów określonych w Gwarancjach dla Młodzieży i Programie Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój. Wykorzystano analizy wartości długoterminowych wskaźników rezultatu, które opracowywano każdego roku na podstawie ankiet telefonicznych z uczestnikami projektów i analizy danych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pokazywały one ilu uczestników pracowało lub kształciło się sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Wykorzystano również wnioski płynące z badania panelowego przeprowadzonego w 2016 r., w ramach którego przeanalizowano sytuację uczestników 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Badanie to dostarczyło wiedzy na temat trwałości wsparcia w dłuższym okresie. Szczegółowa metodologia ww. badań została opisana we wcześniejszych raportach tematycznych i wskaźnikowych sporządzonych w ramach tej ewaluacji. Niniejszy raport zawiera podsumowanie i główne wnioski z nich płynące.

Główne wnioski

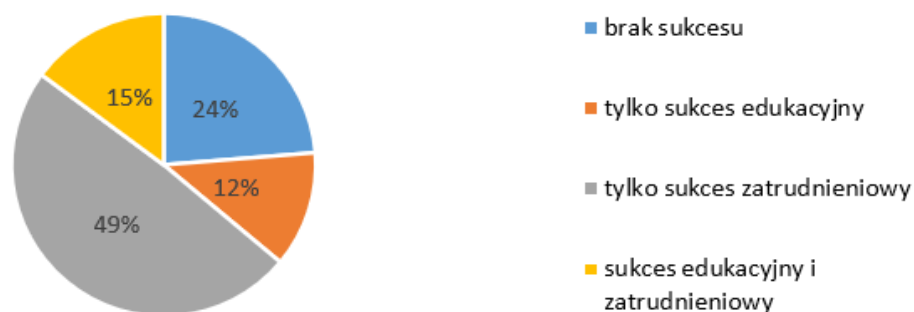
- **Program generalnie przyczynił się do poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy** - większość uczestników (76%) pracowała lub uczyła się sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.
- **Efekty projektu były trwałe** - zdecydowana większość uczestników, którzy odnieśli sukces aktywizacyjny pół roku po projekcie kontynuowała pracę lub edukację po 18 miesiącach. Zwiększała się również stabilność zatrudnienia.
- **Kobiety i mężczyźni równie często odnosili sukces aktywizacyjny** - kobiety jednak częściej kształciły się, a mężczyźni częściej pracowali. Kobiety zdecydowanie rzadziej prowadziły działalność gospodarczą.
- **Niepełnosprawność obniżała szansę na podjęcie zatrudnienia i podjęcie działalności gospodarczej.** Osoby z niepełnosprawnościami częściej natomiast po udziale w projekcie kształciły się.
- **W celu bardziej precyzyjnego oszacowania skuteczności i trwałości projektów w przyszłości zaleca się prowadzić więcej badań kontrfaktycznych i panelowych** - pozwolą one oszacować efekt netto interwencji i monitorować sytuację beneficjentów w dłuższym okresie. Istotne jest również wykorzystywanie danych administracyjnych, które są bardziej wiarygodnym źródłem informacji niż badania ankietowe.

4.1. Skuteczność i trwałość wsparcia 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie

Większość uczestników pracowała lub kształciła się pół roku po zakończeniu udziału w projekcie. Sukces edukacyjny i zawodowy rzadko występowały jednocześnie. Sześć miesięcy po projekcie pracowało lub kształciło się 76% uczestników - pracę z nauką łączyło 15% uczestników; 12% tylko się kształciło, a 49% wyłącznie pracowało. Niemal jedna na cztery osoby (24%) nie odniosła ani sukcesu edukacyjnego ani zatrudnieniowego.

Szanse na odniesienie sukcesu aktywizacyjnego (znalezienie pracy lub powrót do edukacji) rosły wraz z poziomem wykształcenia. Relatywnie mniejszy wpływ na skuteczność działań projektowych miały cechy takie jak wiek, płeć czy miejsce zamieszkania. Osoby z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym pracowały lub kształciły się znacznie rzadziej (66%) niż osoby z wykształceniem wyższym (84%). Nie zaobserwowano różnic pomiędzy kobietami i mężczyznami – kobiety co prawda rzadziej pracowały, ale częściej się kształciły. Podobną zależność zaobserwowano w kontekście wieku – osoby młodsze częściej wracały do edukacji, a starsze częściej znajdowały zatrudnienie. Ogółem wartości wskaźnika były zbliżone dla różnych grup wieku.

Wykres 19. Sukces edukacyjny i zatrudnieniowy



Uwagi: Wskaźniki wyliczone zostały na podpróbie uczestników badania ankietowego, ponieważ że w ramach ewaluacji odsetek osób kształcących się 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, obliczany był jedynie dla uczestników projektów YEI. W związku z tym odsetek osób, które podjęły zatrudnienie, różni się nieznacznie od wartości wskaźnika wyliczonego na całej populacji. Ze względu a dostępność danych obliczeń dokonano na uczestnikach, którzy zakończyli udział w projekcie do dnia 30 grudnia 2018

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania CATI uczestników projektów i danych ZUS

28% uczestników kształciło się sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Do edukacji wracały częściej kobiety, osoby młodsze, beneficjenci projektów konkursowych i OHP. Najpopularniejszą formą edukacji były studia wyższe. Pół roku po projekcie kształciło się 31% kobiet i 24% mężczyzn. Do edukacji wróciła prawie połowa osób w wieku 15-19 lat i jedynie 17% osób z najstarszej grupy wieku (25-29 lat). Wyższy odsetek kształcących się wśród uczestników projektów konkursowych i OHP wynika głównie z faktu, że instytucje te z

reguły wspierały osoby młodsze, o niższych kwalifikacjach. Najpopularniejszą formą edukacji były studia wyższe – wybrała je ponad połowa młodych osób biorących udział w projektach PO WER. Co interesujące, osoby cechujące się najniższym poziomem wykształcenia (gimnazjalnym lub podstawowym) wracały do edukacji rzadziej niż osoby z wykształceniem średnim.

64% uczestników pracowało, włączając w to osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, pół roku po zakończeniu udziału w projekcie. Szanse na znalezienie zatrudnienia wzrastały wraz z wiekiem i poziomem wykształcenia. Zatrudnienie częściej podejmowali mężczyźni i uczestnicy projektów PUP. Wśród osób z najstarszej grupy wieku (25-29 lat) pół roku po projekcie pracowało 71% uczestników - o 24 p.p. więcej niż w przypadku uczestników najmłodszych (15-19 lat). Jeśli weźmiemy pod uwagę poziom wykształcenia, różnice okażą się jeszcze większe – pracę podjęło 78% osób z wykształceniem wyższym i zaledwie 43% osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym. Różnice pomiędzy kobietami i mężczyznami występowały, choć nie były znaczne - zatrudnienie podjęło 66% mężczyzn i 62% kobiet. Duże zróżnicowanie zaobserwować można było biorąc pod uwagę rodzaj instytucji oferującej wsparcie – najlepiej na rynku pracy radzili sobie beneficjenci PUP - pół roku po projekcie pracowało 66% uczestników aktywizowanych przez urzędy pracy. W przypadku projektów OHP i konkursowych było to odpowiednio 35% i 46% uczestników. Jak już wcześniej wspomniano, niższe wyniki uczestników aktywizowanych przez te instytucje są w dużej mierze wynikiem obejmowania przez nie wsparciem osób trudniejszych do aktywizacji.

63% osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej pracowało pół roku po projekcie. Kategoria ta jest jednak zbyt szeroka, przez co ma małą wartość poznawczą. Kategoria ta obejmuje prawie połowę wszystkich uczestników projektów PO WER. Nie jest ona ściśle sprecyzowana w dokumentacji programowej. Spośród tych osób zaledwie niewielka część to osoby z niepełnosprawnościami, migranci czy osoby bezdomne (łącznie ok. 4%). Reszta została przydzielona do tej kategorii na podstawie uznaniowej decyzji urzędnika kwalifikującego daną osobę do projektu, dlatego wartości wskaźniki dla osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji nie odbiegają znacznie od wartości wskaźników dla ogółu uczestników.

15% uczestników prowadziło własną działalność gospodarczą 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie – głównie osoby starsze, dobrze wykształcone, beneficjenci projektów PUP. Połowa odbiorców dotacji rejestrowała się w urzędzie jedynie w celu otrzymania dofinansowania. Po projekcie własną firmę prowadziło 4% uczestników z najmłodszej grupy wieku i 24% z najstarszej. Na własny rachunek pracowało zaledwie 7% osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym i 23% osób z wykształceniem wyższym. Prowadzenie własnej działalności wymaga pewnego doświadczenia i rozeznania na rynku pracy, dlatego o dotację ubiegają się z reguły osoby starsze i lepiej wykształcone. Biorąc pod uwagę rodzaj instytucji można stwierdzić, że własną firmę prowadziło 18% uczestników PUP, 2% uczestników projektów konkursowych i zaledwie 1 procent beneficjentów OHP. Wynika

to głównie z faktu, że to przede wszystkim powiatowe urzędy pracy oferowały tę formę wsparcia. Firmy zakładały głównie osoby krótkotrwale bezrobotne. Blisko połowa z nich rejestrowała się w urzędzie jedynie w celu otrzymania dotacji.

Prawie wszystkie firmy funkcjonowały pół roku po projekcie. Niezależnie od edycji badania odsetek działających firm przekraczał 95%. Wysoka przeżywalność firm w tym okresie mogła być związana z zasadami przyznawania dotacji – osoby, które ją otrzymają są zobowiązane do utrzymania działalności co najmniej przez rok. W innym wypadku muszą zwrócić dotację. W związku z tym, uczestnicy mogli nie zawieszać działalności przed upływem roku, nawet jeśli firma nie przynosiła zysków. Oznacza to, że wartość poznawcza tego wskaźnika jest ograniczona. W dalszej części raportu zawarto wnioski z badania panelowego, w ramach którego analizowano sytuację uczestników 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie. Badanie pokazało, że zdecydowana większość uczestników, którzy otrzymali dotację na założenie działalności gospodarczej prowadziła swoją firmę po 18 miesiącach.

Kobiety prowadziły firmę dwukrotnie rzadziej niż mężczyźni, choć były tak samo skuteczne w ubieganiu się o finansowanie. Pół roku po zakończeniu udziału w projekcie firmę prowadziło 21% mężczyzn i 11% kobiet). Nie zaobserwowano różnicy w skuteczności ubiegania się o dotację - kobiety natomiast rzadziej posiadały wiedzę na temat tego instrumentu oraz miały niższą skłonność do ubiegania się o tego typu wsparcie.

Niepełnosprawność obniżała szansę na podjęcie zatrudnienia i podjęcie działalności gospodarczej. Osoby z niepełnosprawnościami częściej natomiast po udziale w projekcie kształciły się. Osoby z niepełnosprawnością pracowały lub prowadziły działalność gospodarczą rzadziej niż osoby bez niepełnosprawności, przy czym niższy był odsetek osób pracujących wśród osób ze znacznym stopniem niepełnosprawności niż ze stopniem umiarkowanym lub lekkim. Spośród uczestników z niepełnosprawnościami po upływie 6 miesięcy od zakończenia projektu pracowało 47% osób, a spośród uczestników bez niepełnosprawności 65% osób. Działalność gospodarczą prowadziło 5% uczestników z niepełnosprawnościami (16% bez niepełnosprawności). Kształciło się natomiast 31% uczestników niepełnosprawnych, czyli o 3 p.p. więcej niż uczestników bez niepełnosprawności. Trudności w znalezieniu pracy przez osoby z niepełnosprawnościami mogą wynikać m.in. z barier architektonicznych, transportowych i cyfrowych, z postaw pracodawców, którzy mniej chętnie zatrudniają takie osoby, z braku miejsc pracy dostosowanych do różnych rodzajów niepełnosprawności.

Efektywność wsparcia projektów finansowanych ze środków EFS i YEI była na zbliżonym poziomie. Po upływie pół roku po zakończeniu udziału w projekcie pracowało (w tym prowadziło własną działalność gospodarczą) 63% uczestników projektów finansowanych ze środków YEI i 65% uczestników projektów finansowanych ze środków EFS. Różnica ta jest niewielka i jest spowodowana prawdopodobnie tym, że w ramach projektów EFS częściej przyznawano dotacje na założenie działalności gospodarczej, a co za tym idzie, więcej osób

po zakończeniu udziału w projekcie prowadziło własną działalność gospodarczą (14% uczestników projektów YEI i 17% uczestników projektów EFS).

Nie osiągnięto zakładanej wartości dwóch wskaźników – odsetka osób prowadzących działalność gospodarczą i kształcących się po projekcie. Nie należy jednak interpretować tego negatywnie. Projektując I OP PO WER założono, że pół roku po projekcie własną działalność gospodarczą będzie prowadziło 23% uczestników. W rzeczywistości własną firmę prowadziło 15% uczestników. Należy jednak pamiętać, że prowadzenie działalności jest silnie powiązane z otrzymaniem dotacji na jej założenie, tzn. uczestnicy raczej nie zakładają firm, jeśli nie otrzymają dofinansowania. Wyższa liczba przyznawanych dotacji zwiększyłaby odsetek osób, które ją prowadzą po projekcie. W kontekście wskaźnika sukcesu edukacyjnego - odsetek osób kształcących się jest niższy o 16 p.p. od zakładanej wartości docelowej, którą ustalono na poziomie 44%. Należy jednak pamiętać, że sukces zatrudnieniowy i edukacyjny rzadko występują jednocześnie – z reguły osoby po udziale w projekcie albo pracują, albo uczą się. Odsetek pracujących przekroczył zakładane wartości, więc można było spodziewać się niższego odsetka osób kształcących się. Mało realne było ustalanie obu wskaźników na wysokim poziomie (44% dla osób uczących się i 58% dla osób pracujących).

4.2. Skuteczność i trwałość wsparcia 18 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie

Większość uczestników utrzymała pracę lub kontynuowała edukację po 18 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie. Badanie panelowe pokazało, że spośród uczestników, którzy odnieśli sukces aktywizacyjny (czyli uczyli się, pracowali lub prowadzili własną działalność gospodarczą) pół roku po udziale w projekcie, ok. 90% kontynuowało zatrudnienie, a ok. 70% kształcenie. Spośród osób, które zakończyły lub przerwały naukę, ponad połowa podjęła pracę. Jedynie 14% uczestników zakończyło edukację i nie podjęło zatrudnienia, wracają tym samym do grupy NEET. Naukę kontynuowały niemal wszystkie osoby w wieku 15-17 lat aktywizowane przez OHP.

Uczestnicy nie zawieszali działalności gospodarczych po 18 miesiącach od otrzymania dotacji. Ten wniosek jest szczególnie istotny, ponieważ istniała obawa, że część firm mogła być sztucznie utrzymywana w ciągu pierwszego roku działalności, nawet jeśli nie przynosiła zysków. Otrzymanie dotacji obligowało beneficjentów do prowadzenia firmy przez co najmniej 12 miesięcy pod groźbą konieczności zwrotu środków. **Badanie panelowe pokazało, że 82% uczestników kontynuowało prowadzenie działalności gospodarczej po 18 miesiącach od otrzymania dotacji.**

W dłuższym okresie zwiększała się stabilność zatrudnienia uczestników. Pół roku po zakończeniu udziału w projekcie większość osób pracujących najemnie była zatrudniona w oparciu o umowę o pracę (75%), jednak najczęściej była to umowa na czas określony lub okres próbny. Jedynie co dziesiąta osoba miała umowę na czas nieokreślony. Po 18

miesiącach odsetek tych osób wzrósł dwukrotnie. Osoby zatrudnione w oparciu o umowę zlecenie zazwyczaj przechodziły na umowę o pracę, natomiast do tej formy zatrudnienia (umowa zlecenie) napływały osoby, które po 6 miesiącach nie pracowały lub były zatrudnione na podstawie innej umowy (np. umowy o dzieło).

Niniejsza ewaluacja pokazała również, że badania panelowe dostarczają niezwykle istotnych informacji na temat trwałości wsparcia w dłuższym okresie. W ramach tej ewaluacji badanie panelowe zostało przeprowadzone jedynie raz, w 2016 r., więc obejmowało ono jedynie niewielką część uczestników. Wobec tego wnioski z tego badania należy interpretować z pewną ostrożnością. Rekomendujemy natomiast szersze wykorzystywanie badań panelowych w kolejnych ewaluacjach.

Istotne jest również wykorzystywanie danych administracyjnych które są bardziej wiarygodnym źródłem informacji na temat sytuacji młodych osób na rynku pracy niż badania ankietowe. W ramach niniejszej ewaluacji wykorzystywano dane ZUS do oszacowania sukcesu zatrudnieniowego uczestników w okresie pół roku od zakończenia udziału w projekcie. Szersze wykorzystywanie danych administracyjnych, obejmujące dłuższy okres, umożliwi jeszcze bardziej precyzyjne określanie sukcesu zawodowego osób młodych.

Tabela 4. Wartości długoterminowych wskaźników rezultatu (w %)

- YEI-1** Odsetek osób uczestniczących w kształceniu ustawicznym, programach szkoleniowych prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.
- YEI-2** Odsetek osób pracujących 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.
- YEI-3** Odsetek osób prowadzących działalność na własny rachunek sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.
- YEI-4** Odsetek osób, w niekorzystnej sytuacji społecznej, pracujących, łącznie z prowadzącymi działalność na własny rachunek, sześć miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie.

		YEI-1	YEI-2	YEI-3	YEI-4
	łącznie	27.6%	64.0%	15.3%	63.3%
Płeć	kobiety	30.5%	62.1%	10.9%	60.8%
	mężczyźni	24.0%	66.4%	20.8%	66.3%
Wiek	15-19	48.9%	47.2%	4.0%	49.2%
	18-24	31.4%	62.1%	10.6%	0.6%
	25-29	17.2%	71.1%	24.3%	70.6%
	15 - 25	34.5%	59.3%	9.4%	59.3%
Wykształcenie	Gimnazjalne lub niższe (ISCED 0-2)	22.0%	43.1%	7.1%	43.6%
	Średnie (ISCED 3-4)	29.6%	61.3%	13.5%	61.5%
	Wyższe (ISCED 5-8)	25.5%	78.0%	22.5%	77.7%
Stopień urbanizacji (DEGURBA)	1 (miasta)	29.0%	64.6%	17.8%	56.8%
	2 (małe miasta i przedmieścia)	28.5%	64.3%	16.1%	58.1%
	3 (obszary wiejskie)	26.7%	63.6%	13.8%	63.8%
Status osoby	Bezrobotni, w tym:	26.9%	66.2%	16.7%	65.9%
	krótkotrwale bezrobotni	27.7%	71.3%	19.5%	70.7%
	długotrwale bezrobotni	25.8%	58.8%	12.8%	59.1%
	bierni zawodowo	34.7%	42.4%	2.2%	42.4%
Podmiot aktywizujący	OHP	26.2%	34.7%	0.9%	36.3%
	PUP	27.4%	65.7%	17.6%	65.7%
	pozostałe	31.9%	46.2%	2.3%	45.5%
Osoby w trudnej sytuacji społecznej	nie	15.5%	64.7%	17.0%	-
	tak	19.5%	63.3%	13.4%	-
Osoby z niepełnosprawnościami	nie	27.5%	64.7%	15.7%	63.9%
	tak	31.0%	46.5%	5.4%	45.5%
Finansowanie	YEI	-	63.3%	14.2%	62.8%
	EFS	-	65.1%	17.1%	64.1%

Uwagi: Dane obejmują uczestników projektów finansowanych ze środków YEI i EFS (poza wskaźnikiem YEI-1, który nie był mierzony dla uczestników projektów EFS). Ze względu na dostępność danych wskaźnik YEI-1 obejmuje uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie do dnia 31 grudnia 2018 r. Pozostałe wskaźniki obejmują uczestników, którzy zakończyli udział w projekcie do dnia 30 czerwca 2018 r.

Źródło: obliczenia własne na podstawie ankiet z uczestnikami projektów, bazy SL o uczestnikach i danych ZUS.

5. Analiza efektów netto interwencji

Główne wnioski:

- **Przyznane wsparcie ma pozytywny wpływ na podjęcie zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej.**
- **Przyznanie formy wsparcia obniża prawdopodobieństwo uczestnictwa w dalszym kształceniu ustawicznym, szkoleniach prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu.**
- **Prawdopodobieństwo podjęcia pracy po otrzymaniu wsparcia jest nieznacznie wyższe w przypadku kobiet oraz mieszkańców miast.**

W ewaluacji skuteczności polityk publicznych zasadnicze pytanie dotyczy tego, czy efekt interwencji występuje, a jeśli tak to czy jest pozytywny i jaka jest jego skala. Podobnie niniejsze badanie stawia sobie m.in. za cel dostarczenie informacji na temat bezpośrednich efektów wsparcia udzielanego w ramach PO WER osobom należącym do tzw. kategorii NEET, w wieku do 29 lat. Przyczynowa interpretacja występujących zmian wymaga znalezienia sytuacji, która miałaby miejsce, gdyby interwencja nie miała miejsca (sytuacja kontrfaktyczna, *counterfactual*) i odniesienia jej do tego, co rzeczywiście miało miejsce. Chodzi więc o wyobrażenie sobie sytuacji, która miałaby miejsce u beneficjentów PO WER, gdyby nie skorzystali z wsparcia w ramach tego Programu. Dlatego, efektem netto nazywamy różnicę pomiędzy sytuacją faktyczną, a sytuacją, która miałaby miejsce, gdyby nie otrzymali wsparcia.

Sytuacja kontrfaktyczna nie może być zaobserwowana (dana osoba mogła albo wziąć udział w PO WER podczas danego epizodu bezrobocia, albo nie), a co za tym idzie nie może zostać zmierzona. Z tych samych przyczyn efekt bezpośredni interwencji, jak i długofalowe oddziaływanie również nie są obserwowalne, ale mogą zostać oszacowane, przy założeniu, że dostępne dane w sposób rzetelny pozwalają na przybliżenie sytuacji kontrfaktycznej. W praktyce, takie oszacowanie opiera się na porównaniu sytuacji osób objętych wsparciem z sytuacją osób, które nie wzięły udziału w Programie, a które posiadają możliwie zbliżone charakterystyki indywidualne do uczestników wsparcia (tzw. grupa kontrolna).

Wykorzystując dane pozyskane przy użyciu badania CATI oraz informacje przekazane przez Ministerstwo, możliwe było przeprowadzenie analizy z wykorzystaniem metod kontrfaktycznych, tj. metod, które „tworzą” sytuację kontrfaktyczną na potrzeby analizy. Porównano skuteczność aktywizacji w ramach PO WER w odniesieniu do sytuacji innych osób bezrobotnych, które nie wzięły udziału w Programie, stanowiących tzn. grupę kontrolną. W rezultacie, możliwe było określenie efektywności netto wsparcia osób młodych. Opis danych wykorzystanych do analizy efektywności netto oraz metodologia badania została zaprezentowana w aneksie do niniejszego raportu.

Analizę przeprowadzono dla kilku podgrup, w celu zbadania efektywności wsparcia uwzględniając różną charakterystykę zarówno beneficjentów jak i podmiotów udzielających wsparcia. Estymację przeprowadzono osobno dla wsparć przyznanych przez powiatowe urzędy pracy (6 536 obserwacji), Ochotnicze Hufce Pracy i podmioty „konkursowe” (3 897 obserwacji), dla wsparć przyznanych dla osób mieszkających na wsi (3 176 obserwacji) lub w mieście (5 275 obserwacji), dla wsparć przyznanych kobietom (4 463 obserwacji) lub mężczyznom (3 988 obserwacji) oraz na całej dostępnej próbie (8451 obserwacji).

Prawdopodobieństwo uczestniczenia w kształceniu ustawicznym, szkoleniach prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu (YEI - 1) zmniejszyło się wśród osób, które wzięły udział w Programie, w zależności od analizowanej grupy, od 5 do 18 punktów procentowych. Może, to być spowodowane tym, że wsparcie, nawet jeśli obejmuje kursy i szkolenia, nastawione jest na znalezienie zatrudnienia po jego zakończeniu, a nie na umożliwienie dalszej edukacji (podjęcie pracy może wykluczać naukę). Po uwzględnieniu płci w analizie, efekt jest istotny statystycznie tylko wśród mężczyzn. W przypadku wsparcia udzielanego przez OHP, może to wynikać z tego, że mężczyźni, którzy decydują się na poszukiwanie pracy przez oficjalne kanały, takie jak PUP, są nastawieni na podjęcie płatnego zatrudnienia, a nie są zainteresowani żadną formą szkoleń, stażu czy dalszego kształcenia się.

Udział w Programie wywiera pozytywny wpływ na prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia (YEI - 2). Szansa podjęcia pracy przez osoby, które otrzymały wsparcie zwiększa się od 22 do 39 punktów procentowych. Wsparcie jest efektywniejsze w przypadku kobiet (o ok. 2 p.p.). Może to wynikać z kilku czynników. Po pierwsze, wśród kobiet, które korzystają ze wsparcia z Programu PO WER, prawdopodobnie znajdują się osoby gotowe podjąć zatrudnienie. Natomiast w grupie kontrolnej, część z nich może mieć obowiązki opiekuńcze uniemożliwiające podjęcie pracy (np. przez niską podaż ofert z elastycznym czasem pracy). Dlatego efekt netto otrzymanego wsparcia dla kobiet może być zawyżony. Po drugie, część mężczyzn może podejmować pracę fizyczną, przez co nie poszukują pomocy pośrednich instytucji. Przez to do Programu trafiają mężczyźni trudniejsi do zaktywizowania. Nie znamy także struktury podaży i popytu na pracę. Istnieje prawdopodobieństwo, że część kobiet musi się przekwalifikować, aby podjąć zatrudnienie więc chętniej sięga po pomoc od tych instytucji. Po trzecie, przy relatywnie niskim wskaźniku aktywizacji zawodowej kobiet, stosunkowo łatwiej jest je zaktywizować⁴⁰. Efektywność form wsparcia jest również wyższa w przypadku mieszkańców miast (ok. 2 p.p.). Może być to spowodowane lepszą dostępnością miejsc pracy w miastach oraz z lepiej rozwiniętą komunikacją.

Otrzymanie formy wsparcia zwiększa prawdopodobieństwo założenia działalności gospodarczej (YEI – 3) od 2 do 21 punktów procentowych. Efekt jest najsilniejszy dla Powiatowych Urzędów Pracy, które przyznają najwięcej dotacji tego typu. Niemniej jednak, po otrzymaniu dotacji na założenie działalności gospodarczej trzeba prowadzić ją co najmniej

⁴⁰ Bergemann, A., & van den Berg, G. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe — A Survey. *Annales D'Économie Et De Statistique*, (91/92), 385-408. doi:10.2307/27917252

rok, aby nie zwracać środków. Wskaźnik sukcesu mierzony jest 6 miesięcy po ukończeniu formy wsparcia, a więc w okresie, kiedy firmy muszą utrzymywać działalność, aby uniknąć zwrotu otrzymanych środków.

Otrzymane oszacowania efektywności skorygowane zostały wagami populacyjnymi uczestników wsparcia (tabela 10), tj. wyniki uzyskane na badanej próbie zostały „rozciągnięte” na wszystkich uczestników Projektu. W przypadku wsparcia przyznanego przez OHP, przeważenie efektu netto dla pierwszego wskaźnika (YEI - 1) relatywnie zmniejsza szanse uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, szkoleniach prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu w porównaniu do nieskorygowanych wyników. We wszystkich innych rozpatrywanych przypadkach, przeważenie zwiększa to prawdopodobieństwo jeszcze bardziej.

Prawdopodobieństwo podjęcia zatrudnienia po skorygowaniu efektu netto zmniejsza się o ok. 5 p.p. w przypadku wsparć przyznanych przez PUP, ale zwiększa się o ok. 5 p.p. w przypadku wsparć przyznanych przez OHP oraz wsparć przyznanych dla mieszkańców wsi w porównaniu do nieważonych wyników.

Skorygowane wyniki jednoznacznie zmniejszają prawdopodobieństwo założenia własnej działalności gospodarczej w porównaniu do nieważonego efektu od 3 do 9 punktów procentowych⁴¹.

5.1. Badanie kontrfaktyczne z wykorzystaniem danych CeSAR

Na etapie drugiego badania wskaźnikowego zostało dodatkowo przeprowadzone badanie kontrfaktyczne z wykorzystaniem bazy danych CeSAR. Wykorzystane dane CeSAR otrzymane z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej obejmowały wszystkie rejestracje osób bezrobotnych w okresie od 01.01.2014 do 31.09.2016, które nie przekroczyły 30 roku życia w momencie rejestracji. Na podstawie informacji o udzielonych formach wsparcia, wyodrębniono wszystkie epizody osób, które brały udział w programie PO WER i te, które nie brały w nim udziału. Dzięki temu otrzymano grupę beneficjentów PO WER (grupę interwencji) oraz grupę pozostałych bezrobotnych, która potencjalnie mogła wziąć udział w Programie (stanowiących pulę kontrolną). Analiza została przeprowadzona na osobach należących do I i II profilu⁴², ponieważ tylko one miały możliwość wzięcia udziału w

⁴¹ Korygowane są jedynie wartości estymowanego efektu netto przyznanego wsparcia. Aktualnie, konsensus naukowy nie wyznacza żadnej metody korygowania błędu standardowego w przypadku estymacji metodą *propensity score matching*. Oznacza to, że chociaż jesteśmy w stanie określić skalę efektu, to nie istnieje metoda, która pozwalałaby obliczyć błąd takiego oszacowania. Dlatego nie można stwierdzić, czy ważone wyniki są istotne statystycznie

⁴² Wraz z nowelizacją w 2014 r. ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy wprowadzono tzw. profilowanie osób bezrobotnych. W trakcie rejestracji w urzędzie pracy każda osoba bezrobotna zostawała przyporządkowywana do jednego z trzech profili. Profil I przyznawany był osobom będącym w relatywnie najlepszej sytuacji na rynku pracy i wymagającym jedynie niewielkiego wsparcia ze strony urzędu pracy; profil II przyznawany był osobom, które wymagały wsparcia urzędu pracy; profil III przyznawany był tzw. osobom oddalonym od rynku pracy, które cechowała niska gotowość do powrotu a rynek pracy. Osoby,

programie. Analizę przeprowadzono w podziale na 4 grupy, wydzielone ze względu na długość okresu bezrobocia, tj. bezrobotnych do 3 miesięcy, bezrobotnych od 3 do 6 miesięcy, bezrobotnych od 6 do 12 miesięcy oraz bezrobotnych powyżej 12 miesięcy.

Dostępne dane nie pozwoliły na obliczenie wprost wskaźnika sukcesu zdefiniowanego jako podjęcie zatrudnienia sześć miesięcy po otrzymaniu wsparcia (YEI - 2), ale jego przybliżone wartości. Zdefiniowano dwa nowe wskaźniki:

1. Czy dana osoba 6 miesięcy po zakończeniu udziału w POWER nie jest zarejestrowana w PUP jako bezrobotna,
2. czy dana osoba 6 miesięcy po zakończeniu udziału w POWER nie jest zarejestrowana w PUP jako bezrobotna i jako powód ostatniego wyrejestrowania z urzędu pracy podano Zatrudnienie.

Wadą pierwszego z przyjętych wskaźników jest określenie jako sukces wyrejestrowania danej osoby i brak przebywania w rejestrze w ciągu 6 miesięcy od zakończenia udziału w programie, niezależnie z jakiego powodu nastąpiło wyrejestrowanie. W rezultacie, wskaźnik obejmuje również osoby, które po wyrejestrowaniu stały się bierne zawodowo, lub poszukują pracy na własną rękę bez oficjalnej rejestracji, a więc jest szerszy niż pożądany wskaźnik sukcesu, który byłby analogiczny do wskaźnika YEI-2. Natomiast w przypadku drugiego wskaźnika problemem pozostaje fakt, że w danych CeSAR występuje duży odsetek osób, które nie stawiły się w PUP w wyznaczonym terminie i nie powiadomiły o przyczynie niestawiennictwa, co skutkowało wykreśleniem z rejestru i zakończeniem epizodu bezrobocia. W rezultacie, trudno jest określić, co dzieje się z taką osobą po wykreśleniu z rejestru bezrobocia, i mimo że mogła ona podjąć pracę, nie będzie uwzględniana w tak zdefiniowanym wskaźniku sukcesu. Tak więc drugi wskaźnik sukcesu jest węższy niż rzeczywista skala sukcesu aktywizacyjnego.

W przypadku pierwszego wskaźnika sukcesu (dana osoba nie jest zarejestrowana w PUP 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia) efekt netto przyznanego wsparcia wyniósł od 7,7 do 13,2 punktów procentowych i był najwyższy dla osób długotrwale bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy). Wsparcie było średnio bardziej efektywne wśród kobiet i osób mieszkających na wsi.

W przypadku drugiego wskaźnika sukcesu (powodem wyrejestrowania jest zatrudnienie), efekt netto przyznanego wsparcia był znacznie wyższy i wyniósł od 17,5 do 20,6 punktów procentowych. Ponownie efekt był najsilniejszy wśród długotrwale bezrobotnych (powyżej 12 miesięcy). Wsparcie było średnio bardziej efektywne w przypadku mieszkańców wsi oraz w grupie mężczyzn.

którym przyznano profil III nie mogły korzystać ze wsparcia w ramach I OP POWER. Profilowanie zniesiono w 2019 r. Profilowanie obowiązywało w latach 2014 – 2019.

6. Efekty makroekonomiczne

W badaniu został wykorzystany został wielosektorowy model równowagi ogólnej klasy DSGE (Dynamic Stochastic General Equilibrium) skalibrowany do gospodarki Polski. Model ten pozwala na oszacowanie skutków realizacji różnego rodzaju interwencji na wskaźniki ekonomiczne takie jak produkt krajowy brutto, wartość dodana, zatrudnienie, wymiana zagraniczna, poziom płac czy inne.

Interwencja będąca przedmiotem niniejszej analizy polega na zwiększeniu intensywności napływów osób młodych z bezrobocia na zatrudnienia w taki sposób, aby liczba dodatkowych nowo zapełnionych miejsc pracy w latach 2014-2018 była zgodna z ustaleniami badań na poziomie mikroekonomicznym.

W ramach symulacji oszacowano wpływ interwencji na szereg zmiennych makroekonomicznych oraz tych opisujących kształtowanie się sytuacji młodych na rynku pracy. Wyniki dla lat 2015, 2020 oraz 2025 zestawiono w Tabeli 5 oraz 6.

Z przeprowadzonych symulacji wynika jednoznacznie pozytywny wpływ na gospodarkę zarówno w krótkim okresie jak i kilka lat po ustaniu interwencji. Gdyby nie realizacja interwencji poziom PKB w 2020 roku byłby niższy o ponad 10 mld złotych, co stanowi prawie 0,5% PKB. Przekłada się to na dodatkowy wzrost o około 0,1 pkt proc rocznie. Wzrost aktywności gospodarczej przyczynia się również do poprawy sytuacji budżetowej państwa. Dochody z większości źródeł rosną, z wyjątkiem tych z podatku CIT. Powodem spadku przychodów z tego tytułu jest wzrost aktywności inwestycyjnej firm, co przekłada się krótkookresowo na spadek ich zysku. Analizując wzrost przychodów z podatków i składek od pracy, należy pamiętać, że wynika on nie tylko z większego zatrudnienia, ale również z wyższych płac w całej gospodarce.

Tabela 5. Wpływ interwencji na wskaźniki makroekonomiczne oraz dochody sektora finansów publicznych w mln złotych.

	2015	2020	2025
PKB	1 361	10 637	8 531
WDB	1 161	8 660	6 812
GOV	865	6 471	5 715
PIT	84	548	469
CIT	-39	-119	-18
VAT	120	1 363	1 188
SSC	268	1 645	1 407

Uwaga: GOV – dochody sektora finansów publicznych, SSC – dochody ze składek na ubezpieczenia społeczne. Opracowanie własne na podstawie wyników modelu makroekonomicznego oraz danych GUS i Eurostat.

W Tabeli 12 zestawiono wyniki dla wskaźników rynku pracy dla młodych. Zgodnie z wynikami symulacji w roku 2020 wskaźniki zatrudnienia dla grup wieku 15-24 oraz 25-29 będą wyższe o 1,5 pp. w stosunku do braku realizacji interwencji, zaś stopa bezrobocia niższa o 2,8 pp. i 1,1 pp. niższa. W przypadku braku kontynuacji interwencji, w roku 2025 sytuacja młodych na rynku pracy nadal będzie lepsza niż w przypadku braku realizacji programu.

Tabela 6. Wpływ interwencji na wskaźnik zatrudnienia i stopy bezrobocia dla grup wieku 15-24 oraz 25-29 w p.p.

Tabela Wynikowa	2015	2020	2025
wskaźnik zatrudnienia 15-24	0.3 p.p.	1.5 p.p.	0.8 p.p.
wskaźnik zatrudnienia 25-29	0.4 p.p.	1.5 p.p.	0.8 p.p.
stopa bezrobocia 15-24	-1.2 p.p.	-2.8 p.p.	-1.4 p.p.
stopa bezrobocia 25-29	-0.5 p.p.	-1.1 p.p.	-0.6 p.p.

Opracowanie własne na podstawie badania kontrfaktycznego oraz danych BAEL.

7. Analiza efektywności kosztowej

- **Powiatowe urzędy pracy są najbardziej efektywne kosztowo.** Wynika to głównie z tego, oferują najmniej kompleksowe wsparcie, a osoby rejestrujące się w PUP są relatywnie łatwiejsze do zaktywizowania.
- **Przeciętny koszt udziału i aktywizacji w projektach finansowanych ze środków YEI jest niższy niż w projektach finansowanych ze środków EFS,** ale projekty EFS częściej przyznawały droższe formy wsparcia - szkolenia i dotacje na założenie działalności gospodarczej.
- **Projekty organizowane przez podmioty konkursowe są najbardziej efektywne kosztowo** i osiągają najlepsze wyniki w przypadku aktywizacji osób z niepełnosprawnościami.
- **Wydatki ponoszone na aktywizację osób bezrobotnych wspomagają ogólny rozwój gospodarczy, generują pozytywne efekty zewnętrzne w sferze społecznej, ale mogą też obniżyć wydatki w innych obszarach działalności państwa** - w ochronie zdrowia i świadczeniach socjalnych.

Analiza efektywności kosztowej wsparcia oparta jest o dane przekazane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej oraz dane dostępne na stronie internetowej Ministerstwa⁴³ połączone z bazą o uczestnikach wsparcia, umożliwiającą wyliczenie wskaźników rezultatu dla uczestników projektów ujętych w danych o kosztach.

W celu oceny efektywności kosztowej wsparcia policzono dwa wskaźniki: koszt udziału oraz koszt aktywizacji. Koszt udziału stanowi średnią wydatków na jednego uczestnika projektu, natomiast koszt aktywizacji stanowi średnią wydatków na jednego uczestnika projektu, który 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia podjął zatrudnienie lub prowadził działalność gospodarczą (analogicznie do wskaźnika YEI-2). Wartości wskaźników efektywności kosztowej przedstawione są w tabeli 13.

Najniższy przeciętny koszt udziału w projekcie wyniósł 11 252 zł dla projektów realizowanych przez powiatowe urzędy pracy, a najwyższy 22 868 zł w projektach realizowanych przez Ochotnicze Hufce Pracy. Przeciętny koszt aktywizacji był najniższy w PUP-ach i wyniósł 16 838 zł w porównaniu do 67 745 zł na zaktywizowanego uczestnika w projektach OHP.

⁴³ Dokument "Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020 - stan na 1 grudnia 2019 r."

Tabela 7. Przeciętny koszt udziału w projekcie i przeciętny koszt aktywizacji w okresie od 09.2014 do 06.2018

	PUP	OHP	konkursowe	YEI	EFS
Koszt udziału	11 252 zł	22 868 zł	19 600 zł	11 271 zł	14 218 zł
Koszt aktywizacji	16 838 zł	67 745 zł	42 229 zł	17 855 zł	21 742 zł
Uczestnicy	320 045	11 246	34 184	226 600	138 875
Zaktywizowani	213 744	3 779	15 540	143 035	90 028

Źródło: Opracowanie własne. Projekty, o których mamy informację o kosztach obejmują niemal 98% uczestników Projektu w przedstawionym okresie.

Powiatowe urzędy pracy są bardziej efektywne kosztowo, co wynika z kilku czynników. Po pierwsze, przyznają one średnio najmniej form wsparcia (poniżej trzech na osobę, zob. rozdz. 3). Wśród nich, w większości przypadków zawiera się poradnictwo/doradztwo zawodowe, które jest praktycznie bezkosztową formą wsparcia. Po drugie, grupy docelowe dla wsparć przyznawanych przez PUP i OHP znacznie różnią się między sobą (zob. rozdz. 2). Do urzędów pracy trafiają osoby łatwiejsze do aktywizacji, co ma odzwierciedlenie w wyższych wskaźnikach aktywizacji (66% uczestników projektów PUP, 35% uczestników projektów OHP oraz 46% uczestników projektów organizowanych przez podmioty konkursowe pracowało po upływie 6 miesięcy od otrzymania wsparcia), a w konsekwencji przeciętny koszt aktywizacji jest niższy.

Wydatki ponoszone na wsparcie w ramach finansowania YEI są średnio niższe niż te przyznawane w ramach EFS. Przeciętny koszt udziału w projekcie finansowanym ze środków YEI wyniósł 11 271 zł, a ze środków EFS 14 218 zł. Przeciętny koszt aktywizacji w ramach YEI wyniósł 17 855 zł oraz 21 742 zł w ramach EFS. Różnice są istotne statystycznie. Stosunek osób, które pracowały 6 miesięcy po otrzymaniu wsparcia jest nieznacznie wyższy w przypadku projektów finansowanych ze środków EFS (o niespełna 2 p.p.) i wynosi ok. 65%.

Tabela poniżej przedstawia przeciętne koszty ponoszone na uczestnika projektu organizowanego przez PUP, OHP lub podmioty konkursowe w rozbiciu na źródło finansowania. Najwyższa różnica pomiędzy YEI i EFS występuje w kosztach form wsparcia organizowanych przez podmioty konkursowe - przeciętny koszt udziału w projekcie finansowanym z YEI wynosi 15 156 zł, a z EFS 26 308 zł, natomiast przeciętny koszt aktywizacji to 33 588 zł w projektach YEI oraz 55 028 zł w projektach EFS. Różnice kosztów ponoszonych w projektach organizowanych przez PUP i OHP są mniejsze na korzyść YEI i istotne statystycznie.

Tabela 8. Przeciętny koszt udziału i aktywizacji dla uczestników projektów realizowanych przez PUP, OHP lub podmioty konkursowe w podziale na źródło finansowania

	YEI			EFS		
	PUP	OHP	Konkursowe	PUP	OHP	Konkursowe
Koszt udziału	10 541 zł	21 388 zł	15 156 zł	12 431 zł	24 899 zł	26 308 zł
Koszt aktywizacji	15 981 zł	64 630 zł	33 588 zł	18 211 zł	71 866 zł	55 028 zł
Obserwacje Zaktywizowani	199 537	6,503	20 560	120 508	4 743	13 624
	131 606	2 152	9 277	82 138	1 627	6 263

Źródło: Opracowanie własne. Projekty, o których mamy informację o kosztach obejmują niemal 98% uczestników Projektu w przedstawionym okresie.

Różnice kosztów w projektach finansowanych z różnych źródeł prawdopodobnie wynikają z różnej struktury przyznanych form wsparcia. Chociaż staż pozostaje najczęściej przyznawaną kosztową formą wsparcia (68% uczestników projektów YEI oraz 58% uczestników projektów EFS otrzymało wsparcie w formie stażu), to oferta jest znacznie szersza. Projekty finansowane z środków EFS przyznają częściej wsparcie w postaci szkoleń- 23% uczestników projektów EFS otrzymało takie wsparcie w porównaniu do 16% uczestników projektów finansowanych z YEI oraz w postaci dotacji na założenie działalności gospodarczej (16% wobec 13% w ramach YEI). W przypadku projektów EFS realizowanych przez podmioty konkursowe ponad 26% uczestników otrzymało także wsparcie w postaci doradztwa psychologicznego w porównaniu do 15% w projektach YEI. Kursy i szkolenia należą do najbardziej niejednorodnych kosztowo form wsparcia, mogą być zarówno znacznie droższe jak i tańsze od staży, podczas których wypłacane jest stypendium ściśle związane z wartością zasiłku dla osób bezrobotnych. Z kolei dotacja na rozpoczęcie działalności jest zdecydowanie najdroższą formą wsparcia i często przekracza kwotę 20 tys. zł. Dlatego częstotliwość przyznawania tych form wsparcia może kształtować różnicę w kosztach udziału i aktywizacji w zależności od tego czy projekt jest finansowany ze środków YEI lub EFS.

Koszty udziału i aktywizacji osób z niepełnosprawnościami analizowane są w dwóch ujęciach: (i) we wszystkich projektach, niezależnie, czy były dedykowane osobom z niepełnosprawnościami oraz (ii) tylko w projektach dedykowanych dla osób z niepełnosprawnościami (odsetek uczestników z niepełnosprawnościami przekraczał 95%).%

Tabela 9. Przeciętny koszt udziału w projekcie i przeciętny koszt aktywizacji osób z niepełnosprawnościami (wszystkie projekty) w okresie od 09.2014 do 06.2018.

	PUP	OHP	konkursowe	YEI	EFS
Koszt udziału	10 787 zł	25 016 zł	17 371 zł	12 272 zł	16 621 zł
Koszt aktywizacji	16 149 zł	78 912 zł	45 744 zł	22 667 zł	30 456 zł
Obserwacje	7 831	921	4 559	7 939	5 372
Zaktywizowani	4 453	277	1 425	3 659	2 496

Źródło: Opracowanie własne. Projekty, o których mamy informację o kosztach obejmują niemal 98% uczestników Projektu w przedstawionym okresie

W przypadku osób z niepełnosprawnościami, które wzięły udział w projektach skierowanych do wszystkich młodych bezrobotnych organizowanych przez PUP, zarówno koszt udziału jak i aktywizacji nie różnił się od kosztu przeciętnego uczestnika projektu. Projekty skierowane do osób z niepełnosprawnościami przeprowadzone przez podmioty konkursowe aktywizują osoby niepełnosprawne efektywniej niż projekty skierowane do wszystkich młodych bezrobotnych, tj. przeciętny koszt udziału i aktywizacji był niższy, stosunek osób zaktywizowanych do uczestników był wyższy (o ok. 2 p.p.).

Tabela 10. Przeciętny koszt udziału i przeciętny koszt aktywizacji osób z niepełnosprawnościami (projekty skierowane głównie do osób z niepełnosprawnościami) od 02.2016 do 05.2018

	PUP	OHP	konkursowe	YEI	EFS
Koszt udziału	-	42 410 zł	13 532 zł	12 650 zł	17 027 zł
Koszt aktywizacji	-	73 358 zł	40 995 zł	42 496 zł	43 799 zł
Obserwacje	-	64	1 542	860	746
Zaktywizowani	-	37	509	256	290

Źródło: Opracowanie własne. Udział uczestników z niepełnosprawnościami wynosi 95%.

Większość projektów skierowanych wyłącznie do osób z niepełnosprawnościami została przeprowadzona przez podmioty konkursowe, PUPy nie realizowały tego typu projektów. Przeciętny koszt udziału w projekcie dla osób z niepełnosprawnościami wyniósł 42 410 zł w projektach OHP oraz 13 532 zł w projektach realizowanych przez podmioty konkursowe. Przeciętny koszt aktywizacji osób z niepełnosprawnościami w OHP wyniósł 73 358 zł, a w podmiotach konkursowych 40 995 zł.

Także w przypadku osób z niepełnosprawnościami zarówno przeciętny koszt udziału jak i aktywizacji był wyższy w projektach finansowanych ze środków EFS. Odsetek osób z niepełnosprawnościami, które pracowały 6 miesięcy po otrzymaniu wsparcia ze środków EFS nie różni się od tego finansowanego ze środków YEI i wynosi 46%.

Analizując koszty aktywizacji należy pamiętać, że kosztem alternatywnym dla wydatków na aktywizację bezrobotnych nie jest brak wydatków w ogóle. Po pierwsze, bezrobotni mogą pobierać zasiłek dla bezrobotnych, korzystać z publicznej służby zdrowia lub pobierać inne świadczenia socjalne. Po drugie, w przypadku przepracowania odpowiedniego okresu osoby te mogą nabyć prawa do otrzymywania emerytury minimalnej, ale mogą nie zdołać zgromadzić odpowiedniej liczby składek na jej sfinansowanie. Po trzecie, zaktywizowani bezrobotni nie tylko sami opłacają powyższe składki, ale i odprowadzają podatki. Po czwarte, ograniczanie bezrobocia niesie za sobą pozytywne efekty zewnętrzne w kategoriach społecznych- zwiększa ogólny dobrobyt, polepsza stan zdrowia i samopoczucie, zmniejsza wskaźnik przestępczości⁴⁴.

Analiza efektywności kosztowej poszczególnych form wsparcia nie jest możliwa przy wykorzystaniu udostępnionych danych. Ze względu na to, że znana jest tylko wartość środków wykorzystanych do realizacji całego projektu i liczba jego uczestników, nie jest możliwe wyszczególnienie jaka część środków została zaabsorbowana przez poszczególne formy wsparcia. Tabela poniżej przedstawia przeciętny koszt wybranych form wsparcia przyznanych przez Ochotnicze Hufce Pracy. Przekazane informacje dotyczą tylko sześciu projektów i nie mogą zostać uznane za reprezentatywne, ale pozwalają zrozumieć model kształtowania się poziomów kosztów poszczególnych form wsparcia. Chociaż, przeciętnie najdroższą formą wsparcia jest staż (średnio 5 952 zł), to w zależności od projektu przeciętny koszt waha się od ok 5 300 zł do ok. 10 400 zł.

Tabela 11. Przeciętny koszt formy wsparcia przyznanego przez Ochotnicze Hufce Pracy

Kursy i szkolenia	Doradztwo zawodowe	Pomoc psychologiczna	Stáže i praktyki	Pośrednictwo zawodowe	Zajęcia wyrównawcze
5 313 zł	155 zł	266 zł	5 952 zł	89 zł	26 zł

Źródło: Opracowanie własne. Tabela przedstawia przeciętny koszt wybranych form wsparcia na podstawie 6 projektów.

⁴⁴ Mousley, P., Ricaldi, F., *Measuring jobs-linked externalities in private investment projects. An FCV perspective.*, The World Bank

8. Synteza analiz dotyczących jakości udzielonego wsparcia, w tym jego dostosowania do potrzeb uczestników

Główne wnioski:

- **Uczestnicy projektów bardzo wysoko oceniali uzyskane wsparcie.** Z udziału w projekcie zadowolonych było 95% uczestników, praktycznie niezależnie od podmiotu aktywizującego.
- **Pojawiały się istotne problemy z odpowiednim dostosowaniem wsparcia do potrzeb uczestników.** Wynikały one ze sposobu budżetowania projektów, w których rodzaj i liczba planowanych form aktywizacji były ustalane jeszcze przed diagnozą indywidualnych potrzeb uczestników. Ograniczona była możliwość wyboru tematyki szkoleń przez uczestników.
- **W projektach PUP ograniczona była kompleksowość wsparcia oraz możliwość skorzystania z form najbardziej odpowiadających indywidualnym potrzebom.** Wynikało to ze ścisłego zdefiniowania w Ustawie dopuszczonych form aktywizacji oraz liczenia efektywności wsparcia na poziomie formy wsparcia, a nie uczestnika.
- **Unikatową dla OHP formą wsparcia, bardzo docenianą przez uczestników, były usługi profesjonalnego stylisty –** zmiana wizerunku przed rozmową kwalifikacyjną dodawała pewności siebie i zwiększała szanse na otrzymanie stażu.
- **Otrzymywane przez uczestników oferty pracy były dosyć stabilne, ale niskopłatne.** Dominującą formą były umowy o pracę, a przeciętne wynagrodzenie było niewiele wyższe od płacy minimalnej.
- **Stáže często kończyły się zatrudnieniem w tej samej firmie.** Aż 71% stażystów otrzymało ofertę kontynuacji współpracy po zakończeniu stażu. Znacznie częściej pracę otrzymywali stażyści w projektach PUP, co częściowo wynika z zapisania takiego wymogu w umowie PUP z pracodawcą.
- **Szkolenia pozwalały na zdobycie nowej wiedzy i umiejętności, ale według uczestników miały niewielki wpływ na znalezienie trwałej pracy.** Jedynie 52% uczestników stwierdziło, że udział w szkoleniu istotnie pomógł im w znalezieniu trwałego zatrudnienia.

Analizy w ramach niniejszego rozdziału oparte są na wynikach ankiety CATI uczestników wsparcia (n=1490) oraz wywiadów grupowych (FGI) przeprowadzonych z uczestnikami wsparcia i koordynatorami projektów w ramach II Raportu Tematycznego.⁴⁵

⁴⁵ IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport Tematyczny”, Warszawa 2018.

8.1. Ocena wsparcia przez uczestników i jego dostosowanie do potrzeb

Uczestnicy projektów POWER generalnie bardzo wysoko oceniali otrzymywane wsparcie. Z udziału w projekcie zadowolonych było 95% uczestników, w tym 61% - bardzo zadowolonych. Udział osób pozytywnie oceniających otrzymane wsparcie był praktycznie niezależny od podmiotu aktywizującego; jedynie wśród uczestników projektów konkursowych nieco mniej było osób najbardziej usatysfakcjonowanych (53%).

Aktywizowani przez PUP w badaniu ilościowym najlepiej oceniali te formy wsparcia, które dawały im największy wpływ na decyzje o ostatecznym przeznaczeniu środków: bon szkoleniowy (100% zadowolonych uczestników), bon na zasiedlenie (98%) oraz dotację na założenie działalności gospodarczej (93%). Bardzo zadowoleni byli również z uczestnictwa w najpopularniejszych formach wsparcia pogłębionego: staży (87%) oraz szkoleń/kursów (92%). Nieco słabiej oceniano formy obligatoryjne: doradztwo zawodowe (82%) i pośrednictwo pracy (79%), które w optymalnym systemie wsparcia powinny stanowić bardzo istotny element pomocy w znalezieniu pracy.

Uczestnicy projektów stażowych w PUP szczególnie wysoko cenili możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego. W ich ocenie, brak doświadczenia stanowił jedną z podstawowych barier w zdobyciu pracy. Najwartościowsze były dla nich staże, które kończyły się zatrudnieniem w danej firmie. Natomiast nawet staż niezakończony uzyskaniem pracy dawał korzyść w postaci zdobycia doświadczenia w CV, które ułatwiało znalezienie innego zatrudnienia (badania jakościowe).

Słabą stroną wsparcia w opinii uczestników projektów PUP były: zbyt niski poziom stypendium stażowego i brak możliwości podjęcia legalnej pracy dorywczej podczas stażu, a w przypadku dotacji: długi czas między złożeniem wniosku a podpisaniem umowy, brak możliwości sfinansowania z dotacji ważnych biznesowo wydatków (np. kursu/szkolenia branżowego, zdobycia uprawnień) oraz brak finansowania szkoleń z zakresu przedsiębiorczości (badania jakościowe).

Uczestnicy projektów OHP w badaniu ilościowym szczególnie wysoko oceniali kursy zawodowe (89% zadowolonych uczestników) i staże (88%) oraz wsparcie doradcze (87%). Istotne było w ich ocenie doradztwo, gdyż często w momencie rekrutacji do projektu nie byli jeszcze odpowiednio ukierunkowani zawodowo. Cenne było dopasowanie tematyczne staży do realizowanych kursów zawodowych, co pozwalało na jednoczesne zdobycie wiedzy teoretycznej i praktycznego doświadczenia w danym zawodzie.

Unikatową dla OHP formą wsparcia, bardzo docenianą przez uczestników, były usługi profesjonalnego stylisty. Przed pierwszą rozmową kwalifikacyjną stylistka pomagała kupić odpowiednie ubranie biznesowe (finansowane z projektu na koszt OHP), uczestnicy mieli również sfinansowaną wizytę u fryzjera i kosmetyczki. Zmieniało to wizerunek uczestników na bardziej profesjonalny, dodając im pewności siebie i pozytywnie wpływając na szanse otrzymania stażu.

Wśród głównych mankamentów projektów OHP uczestnicy wymieniali zbyt długi czas od rekrutacji do uruchomienia projektu oraz zbyt małe skondensowanie zaplanowanych działań w czasie (szczególnie w początkowej fazie realizacji projektu). Długi czas do uruchomienia projektu wiązał się z procedurą zamówień (przetargów) na usługi szkoleniowe, które mogły być ogłoszone dopiero po zrekrutowaniu całej grupy uczestników oraz przeprowadzeniu konsultacji z doradcą zawodowym. Mała kondensacja działań w czasie związana była m.in. z modułowym charakterem wsparcia OHP - najpierw oferowane było wsparcie doradcze oraz psychologiczne, potem inne szkolenia (komputerowe, językowe), następnie kursy zawodowe, a na końcu staże. W efekcie, część uczestników niekorzystająca z pewnych szkoleń musiała czekać na pozostałych. Również etap wsparcia doradczego i psychologicznego trwał zbyt długo. Rozwiązaniem mogłoby być tutaj intensywne doradztwo na początku projektu oraz rozłożenie konsultacji z psychologiem oraz dodatkowych szkoleń na cały okres realizacji projektu, w ramach puli godzin do wykorzystania dla uczestników.

Istotnym problemem w projektach OHP był również brak ubezpieczenia NFZ oraz brak stypendium w pierwszej fazie realizacji projektu. Brak ubezpieczenia NFZ wynikał głównie z braku możliwości rejestracji w PUP jako bezrobotni, w związku z przyjętą demarkacją między projektami PUP i pozostałych organizacji.⁴⁶ Stypendium było udzielane dopiero od kursów zawodowych; na wcześniejszym etapie uczestnicy nie otrzymywali żadnych środków, co ograniczało udział we wsparciu osób w najtrudniejszej sytuacji finansowej.

Uczestnicy projektów konkursowych w badaniu ilościowym najlepiej oceniali udział w kursach/szkoleniach (88% zadowolonych uczestników) oraz stażach (84%), nie były to jednak formy wsparcia pozbawione wad. Przy pogłębieniu oceny wsparcia w trakcie badań jakościowych wskazywano na słabe strony odbytych szkoleń: brak indywidualizacji ich tematyki, niską jakość oraz zróżnicowany poziom uczestników. Realizowane staże uczestnicy znajdowali sami, mogły być one nie związane z tematyką szkoleń, nie wymagano również od pracodawców zatrudnienia uczestników po zakończeniu stażu.

Słabszą stroną projektów konkursowych było wsparcie doradcze, psychologiczne i pośrednictwo pracy. Odsetek osób zadowolonych z tych form wsparcia był niższy niż w przypadku staży i szkoleń. W wywiadach wskazywano, że doradztwo nie powinno ograniczać się do jednorazowych konsultacji, tylko trwać w ciągu całego projektu, umożliwiając regularne konsultacje realizowanej ścieżki rozwoju oraz wsparcie w momentach zniechęcenia (na kształt coachingu/mentoringu). Natomiast wsparcie psychologiczne powinno być opcjonalne i zindywidualizowane, dostępne w razie pojawienia się jakiegoś problemu (np. braku wiary w siebie, trudności w utrzymaniu motywacji), a w praktyce ograniczało się do wykonania testów osobowościowych.

Proces dostosowania form wsparcia do potrzeb uczestników był zróżnicowany w zależności od podmiotu aktywizującego. Obligatoryjnym elementem była diagnoza

⁴⁶ W późniejszych projektach najpierw wykupywano prywatną opiekę, a w wytycznych MliR z 2019 r. zapewniono możliwość finansowania ubezpieczenia zdrowotnego w ramach projektu uczestnikom nieposiadającym takiego ubezpieczenia z innego tytułu.

indywidualnych potrzeb, przy czym 1 na 6 uczestników nie przypomina sobie przeprowadzenia takiej diagnozy. W projektach PUP, uczestnik mógł skorzystać z 1 formy wsparcia pogłębionego,⁴⁷ którą proponował doradca klienta na podstawie przygotowanego wcześniej indywidualnego planu działania. Często jednak uczestnik przychodził do urzędu pracy już zdecydowany, jakiego wsparcia potrzebuje (np. w postaci stażu, dotacji czy bonu na zasiedlenie), i takie wsparcie otrzymywał. W projektach OHP, wsparcie w ramach danego projektu było realizowane w ramach 2 lub 3 ogólnych grup tematycznych, które były już zdefiniowane w momencie rekrutacji uczestników lub powstawały na podstawie diagnozy potrzeb zrekrutowanych osób. Każdy z uczestników korzystał z zestawu obligatoryjnych w danym projekcie form wsparcia (w tym kursu zawodowego i dopasowanego tematycznie stażu, przy czym rodzaj kursu ustalany był z uczestnikiem na etapie doradztwa zawodowego), a także wybranych form wsparcia fakultatywnego, w ramach dopuszczalnych limitów (np. kursach języka obcego, komputerowych czy na prawo jazdy). W projektach konkursowych, liczba poszczególnych form wsparcia, a także tematyka szkoleń były najczęściej określone już w momencie składania wniosku przez instytucję realizującą projekt. Uczestnik korzystał więc z form wsparcia przewidzianych w projekcie, a jeśli zakładał on kilka szkoleń do wyboru, mógł w miarę dostępnych miejsc wybrać najbardziej mu odpowiadające.

Pojawiały się istotne problemy z odpowiednim dostosowaniem wsparcia do potrzeb uczestników. Wynikały one przede wszystkim z przyjętego sposobu budżetowania projektów, w których liczba określonych form wsparcia była ustalana jeszcze przed diagnozą indywidualnych potrzeb uczestników. W projektach konkursowych często z góry określona była również tematyka szkoleń. Ograniczało to indywidualizację wsparcia – często to uczestnicy musieli się dostosowywać do projektów, zamiast dostosowania ścieżki wsparcia do ich potrzeb.

Na konieczność większej elastyczności w dopasowaniu wsparcia do indywidualnych potrzeb wskazywali też uczestnicy projektów. W przeprowadzonym eksperymencie, w którym to uczestnicy decydowali o sposobie wydania środków na swoją własną aktywizację, zwracali oni uwagę na potrzebę łączenia różnych form wsparcia dla uzyskania optymalnego dla siebie efektu (np. łączenia specjalistycznych szkoleń ze stażem zawodowym) czy silniejszego dopasowania szkoleń, organizowanych często w formie grupowej, do ich rzeczywistych potrzeb (np. poprzez realizację bonu szkoleniowego i zakupu szkolenia na rynku komercyjnym). Część osób preferowała również łączenie specjalistycznego szkolenia z uzyskaniem środków na zakup sprzętu do pracy (np. komputera), a odbiorcy dotacji – szerszy katalog kosztów możliwych do sfinansowania w projekcie.

W projektach PUP ograniczona była kompleksowość wsparcia oraz możliwość skorzystania z form najbardziej odpowiadających indywidualnym potrzebom. Wynikało to m.in. z dość sztywnych zapisów Ustawy, która definiuje możliwe do wykorzystania formy aktywizacji. Innym problemem był przyjęty sposób liczenia efektywności zatrudnieniowej i kosztowej na

⁴⁷ Oprócz obligatoryjnych doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy

poziomie formy wsparcia a nie uczestnika, co zniechęcało urzędników do udzielania bardziej kompleksowego wsparcia. W efekcie, PUP nie wykorzystywały niektórych form wsparcia uznawanych w wywiadach za zasadne w przypadku części uczestników (np. usług stylisty przed rozmową kwalifikacyjną, wsparcia psychologicznego, coachingu/mentoringu). Praktycznie nie oferowano również wsparcia mieszanego (np. staż + szkolenie).

8.2. Jakość otrzymanych ofert pracy / stażu / nauki /przygotowania zawodowego

Zdecydowana większość uczestników (84%) w trakcie udziału w projekcie otrzymała lub znalazła samodzielnie ofertę pracy, stażu, przygotowania zawodowego lub dalszej nauki. Najczęściej uczestnicy otrzymywali ofertę stażu (51%), dodatkowo wielu z nich samodzielnie znajdowało taką ofertę u pracodawców (26%). Rzadziej uczestnicy otrzymywali (18%) lub samodzielnie znajdowali (16%) oferty dalszej nauki w postaci kursów lub szkoleń. Natomiast więcej osób znalazło ofertę pracy samodzielnie (31%) niż otrzymało ją w ramach realizowanego projektu (27%).

Uczestnicy w przeważającej części przyjmowali otrzymywane lub samodzielnie znalezione oferty pracy, stażu, przygotowania zawodowego lub dalszej nauki. Przy czym częściej przyjmowano oferty stażu niż dalszej nauki np. w postaci szkoleń lub kursów. Wśród osób odrzucających otrzymaną ofertę aktywizacyjną jako główne powody wymieniano inne propozycje zatrudnienia oraz brak możliwości pogodzenia otrzymanej oferty z obowiązkami rodzinnymi. Oferty pracy wyraźnie częściej przyjmowały osoby, które same znalazły daną ofertę (92%), niż osoby, które taką ofertę otrzymały w ramach realizowanego projektu (77%). Potwierdza to konieczność silniejszego włączania uczestników w proces poszukiwania pracy, gdyż pozwala to na lepsze dopasowanie otrzymanej oferty do ich preferencji i potrzeb, zwiększając szanse na jej przyjęcie.

Tabela 12. Odsetek osób, które przyjęły otrzymaną lub znaną ofertę stażu / pracy / przygotowania zaw. / uczenia się

	staż zawodowy	przygotowanie zaw. zakończone egzaminem	uczenie się	praca
PUP	94%	82%	77%	86%
OHP	90%	88%	82%	73%
Konkursowe	89%	94%	87%	80%
Ogółem	93%	86%	79%	85%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety CATI uczestników projektów

Osoby, które rozpoczęły daną formę aktywizacji, bardzo rzadko decydowały się ją przerwać. Przy czym znacznie częściej udział w rozpoczętej formie wsparcia przerywały

osoby aktywizowane przez PUP niż miało to miejsce w projektach OHP i konkursowych. Natomiast nie odnotowano różnic istotnych różnic w częstości przerywania aktywizacji w zależności od typu otrzymanej oferty (staż, nauka czy przygotowanie zawodowe).

Co trzecia z osób, które przyjęły ofertę pracy, w momencie przeprowadzenia badania nie pracowała już u tego samego pracodawcy. W przypadku OHP i projektów konkursowych, odsetek ten był jeszcze wyższy, i sięgał 44-45%. Odejścia z pracy najczęściej wynikały z otrzymania innej oferty zatrudnienia (27%), nieprzedłużenia umowy przez pracodawcę (24%) lub rezygnacji z pracy powodu zbyt niskiego wynagrodzenia (14%).

Tabela 13. Odsetek osób, które przerwały rozpoczęty staż, przygotowanie zawodowe, naukę lub pracę

	staż zawodowy	przygotowanie zaw. zakończone egzaminem	uczenie się	praca
PUP	13%	12%	12%	30%
OHP	3%	6%	6%	45%
Konkursowe	5%	5%	6%	44%
Ogółem	11%	9%	11%	32%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety CATI uczestników projektów

Uczestnicy dość często poszukiwali ofert pracy samodzielnie. Najczęściej szukali jej przez ogłoszenia w internecie (33%), pytając o możliwość zatrudnienia bezpośrednio u pracodawcy (32%) oraz przez rodzinę i znajomych (29%). Znacznie rzadziej korzystali z ofert zamieszczanych w urzędach pracy oraz w ogłoszeniach w gazecie.

2/3 uczestników było zadowolonych z otrzymanej oferty pracy. Wyraźnie rzadziej satysfakcją z uzyskanej oferty deklarowali uczestnicy projektów konkursowych niż projektów PUP i OHP. Mniej zadowoleni z otrzymanej oferty byli mężczyźni niż kobiety, oraz osoby z najniższym wykształceniem.

Otrzymywane przez uczestników oferty pracy były dosyć stabilne, ale niskopłatne. Zdecydowaną większość stanowiły umowy o pracę (84%), co generalnie sygnalizuje chęć bardziej trwałego związania się pracodawcy z pracownikiem. Nie przeczy temu duży odsetek umów czasowych (na okres próbny – 4% lub czas określony - 65%) – w początkowym okresie pracodawcy chcą zweryfikować jakość pracy i zaangażowanie nowego pracownika. Dość rzadko wykorzystywane były uznawane za najmniej stabilne umowy cywilno-prawne (13%), a minimalny odsetek stanowiły oferty pracy na czarno, bez żadnej umowy (2%). Oferty pracy otrzymywane przez uczestników były jednocześnie mało atrakcyjne finansowo. Jedynie 63% osób deklarowało, że oferowana im pensja była przynajmniej na podobnym poziomie, co wynagrodzenie innych osób wykonujących podobną pracę. Przeciętne wynagrodzenie oferowane uczestnikom było niewiele wyższe od płacy minimalnej.

Silną stroną ofert pracy było ich dobre dopasowanie do wykształcenia i doświadczenia zawodowego uczestników oraz odpowiadające godziny pracy. W 77% przypadków oferta pracy była zgodna z wykształceniem uczestników lub ich dotychczasowym doświadczeniem zawodowym. Szczególnie często taką zgodność deklarowali uczestnicy projektów OHP (84%), natomiast w nieco mniejszym stopniu – osoby aktywizowane przez PUP (77%) i w ramach projektów konkursowych (70%). Istotny wpływ na jakość pracy ma również zadowolenie z zaproponowanych godzin pracy, w tym z ewentualnego systemu zmianowego. Z godzin pracy zadowolonych było aż 80% uczestników. Rzadziej satysfakcję z godzin pracy deklarowały osoby z najniższym wykształceniem, co może to wynikać m.in. z bardzo częstych propozycji pracy zmianowej dla tej grupy osób (aż 80% ofert w tej grupie, przy 30% wśród ogółu uczestników). Jest ona przynajmniej dla części osób jest mniej atrakcyjna niż w pracy regularnych godzinach. Rzadkością były oferty pracy niepełnoetatowej – stanowiły 16% wszystkich ofert otrzymywanych przez uczestników.

Uczestnicy wysoko oceniali jakość realizowanych staży, z których zadowolonych było 88% uczestników.

Realizowane staże były dobrze dopasowane do potrzeb i umożliwiały zdobycie nowej wiedzy. 93% uczestników oceniło, że zakres obowiązków wykonywanych podczas stażu dobrze odpowiadał ich potrzebom i umiejętnościom. Bardzo ważnym elementem wysokiej jakości stażu jest możliwość zdobycia nowej wiedzy i umiejętności przydatnych na rynku pracy. Oferowane staże spełniały tę rolę – 88% uczestników oceniło, że dzięki realizacji stażu w znaczącym stopniu poszerzyli swoją wiedzę i umiejętności.

Aż 71% stażystów otrzymało ofertę pracy w tej samej firmie po zakończeniu stażu. Przy czym znacznie częściej otrzymaniem oferty pracy kończyły się staże w PUP (74%), niż w projektach OHP (49%) i konkursowych (51%). Urzędy pracy często stosowały wymóg zatrudnienia stażysty na pewien minimalny okres (zazwyczaj 1 lub 3 miesiące) po zakończeniu stażu, pod sankcją braku możliwości skorzystania z tej formy wsparcia przez pracodawców w kolejnych latach. Taki wymóg nie był natomiast stosowany w przypadku projektów OHP i konkursowych.

Nie zawsze otrzymanie po stażu oferty pracy w tej samej firmie pomogło w znalezieniu stałej pracy. Co 4 z osób uzyskujących ofertę pracy uważała, że nie przyczyniło się to do uzyskania trwałego zatrudnienia. Co istotne, odsetek ten był taki sam w przypadku PUP, w którym część pracodawców była niejako zmuszona do zatrudnienia przez 1-3 miesiące po zakończeniu stażu. W tych przypadkach umowa o pracę prawdopodobnie nie została przedłużona w późniejszym okresie, a uzyskane doświadczenie i zdobyte umiejętności w niewielkim stopniu mogły być wykorzystane w innym miejscu pracy.

Wśród osób, które nie otrzymały oferty pracy u tego samego pracodawcy po zakończeniu stażu, jedynie 30% dostrzega pozytywny wpływ stażu w znalezieniu trwałej pracy. Są to zapewne osoby, które w ramach stażu uzyskały dość uniwersalne doświadczenie i umiejętności, które pomogły im w znalezieniu stałej pracy w innej firmie. Przy czym ich

odsetek był niemal 2-krotnie większy w przypadku projektów OHP (52%) niż w projektach PUP (27%). Można wnioskować, że staże PUP w większym stopniu pozwalały na zdobycie specyficznych dla danej firmy kwalifikacji. Dzięki temu częściej kończyły się otrzymaniem oferty przedłużenia współpracy, natomiast w przeciwnym przypadku w ograniczonym stopniu pomagały w znalezieniu pracy w innej firmie. Natomiast staże OHP pozwalały na zdobycie bardziej uniwersalnych kwalifikacji, zwiększających szanse na uzyskanie trwałego zatrudnienia w innych firmach.

Aż 90% uczestników było zadowolonych z jakości otrzymanego szkolenia.

Realizowane szkolenia umożliwiały zdobycie nowej wiedzy i umiejętności niezbędnych do funkcjonowania na rynku pracy. Pozytywnie szkolenia w tym zakresie oceniało 84% korzystających z nich osób. Szkolenia pełniły więc swoją podstawową funkcję – umożliwiały podniesienie kwalifikacji tak, by lepiej odpowiadały one potrzebom pracodawców.

Słabą stroną realizowanych szkoleń był ich niewielki wpływ na znalezienie trwałej pracy. Jedynie 52% uczestników stwierdziło, że udział w szkoleniu w znacznym stopniu pomógł im w znalezieniu trwałego zatrudnienia. Szczególnie niski był odsetek takich osób w przypadku projektów PUP. Może to wynikać z faktu, że w przypadku projektów PUP udział w szkoleniu był jedyną formą wsparcia pogłębionego, które w przeciwieństwie do projektów OHP i konkursowych, nie było łączone z możliwością zdobycia doświadczenia zawodowego (stażu) w tym samym obszarze. Wśród innych przyczyn ograniczonego wpływu szkoleń na zatrudnialność może być ich niedostateczne dostosowanie do potrzeb uczestników oraz lokalnych pracodawców lub zbyt niska jakość realizowanych szkoleń.

9. Synteza wniosków z pogłębionych analiz badania wskaźnikowego

Pomiędzy kwietniem 2016 roku a listopadem 2019 zrealizowano pięć edycji badania wskaźnikowego uczestników Programu. W każdej kolejnej edycji przeprowadzono wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo z osobami, które otrzymały wsparcie. Odpowiadały one na pytania o swoją sytuację w terminie 6 miesięcy od zakończenia udziału w projekcie, a także oceniali otrzymaną pomoc i jej wpływ na zmianę swojej sytuacji. Na podstawie ich odpowiedzi przygotowano podsumowanie opisujące główne wnioski z przeprowadzonych analiz.

Główne wnioski

- **Program w większym stopniu przyczynił się do znalezienia pracy lepszej jakości niż zapobieganiu bezrobociu** – udział w projektach w umiarkowanym stopniu przyczynił się do znalezienia zatrudnienia, jak wynika z deklaracji uczestników. Szacuje się, że efekt jałowej straty może obejmować połowę objętych wsparciem, którzy znaleźli pracę.
- **Bardzo duży wpływ na zmianę sytuacji uczestników miało wsparcie w zakresie zakładania własnej działalności gospodarczej** - przyczyniły się do tego dotacje na założenie działalności gospodarczej, wynoszące około 20 tys. zł.
- **Zatrudnienie po zakończeniu udziału w projekcie przeważnie było dosyć stabilne, ale niskopłatne** – otrzymywane wynagrodzenie było bliskie płacy minimalnej, ale większość pracujących otrzymała umowy o pracę. W kolejnych latach malał odsetek osób pracujących na umowy cywilno-prawne. W lepszej sytuacji finansowej były osoby, które założyły działalność gospodarczą. Ich dochody były przeciętnie 30%-55% niż pracujący najemnie.
- **Więcej było osób niepracujących z powodu braku odpowiadającej im pracy, niż z powodu braku możliwości znalezienia jakiegokolwiek pracy** – chociaż w pierwszych edycjach badania proporcja była odwrotna, to uczestnicy projektów z lat 2017-2018 częściej nie podejmowali zatrudnienia z uwagi na zaproponowane im warunki pracy.
- **W niekorzystnej sytuacji częściej pozostają kobiety** – ich wynagrodzenia są istotnie niższe, trudniej im znaleźć odpowiednią pracę z uwagi na sprawowanie opieki nad dziećmi i rzadziej wykazują postawy przedsiębiorcze.
- **Wciąż najtrudniej znaleźć pracę osobom niepełnosprawnym** – w tej grupie mimo poszukiwania zatrudnienia wielu osobom nie udało się znaleźć żadnej pracy.
- **Program sprzyja odchodzeniu z rolnictwa** – około 90% osób wcześniej związanych z pracą rolną, w 6 miesięcy po udziale w projekcie już nie pracuje w gospodarstwie rolnym, chociaż jedynie 40% z nich wskazywało, że przyczynił się do tego udział w PO WER.

Głównym efektem udziału w PO WER jest w większym stopniu wsparcie w znalezieniu pracy lepszej jakości lub w założeniu własnej działalności niż zapobieganie bezrobociu. Program w umiarkowanym stopniu przyczynił się do znalezienia zatrudnienia, jak wynika z deklaracji uczestników. Szacuje się, że **efekt jałowej straty może obejmować połowę objętych wsparciem, którzy znaleźli pracę.** Jednak udział w projektach był ważnym czynnikiem poprawiającym sytuację osób objętych wsparciem. Bez niego prawdopodobnie uzyskaliby zatrudnienie niższej jakości. Potwierdzają to wyraźnie dane pochodzące z ostatniego Raportu Wskaźnikowego. Wśród osób, które pracowały najemnie 6 miesięcy po zakończeniu udziału we wsparciu, połowa deklaruje, że bez udziału w projekcie znalazłaby podobną pracę jak ta, którą ma obecnie, zaś 30% uznało, że w alternatywnej sytuacji znalazłoby pracę, ale gorszą. Natomiast jedynie 7% spośród uczestników deklaruje, że bez wsparcia PO WER nie znalazłaby żadnej pracy.

W większym stopniu udział w Programie wpłynął na sytuację osób, które założyły działalność gospodarczą. W tej grupie efekt jałowej straty był wyraźnie słabszy. Zdecydowana większość działalności gospodarczych prowadzonych przez uczestników wsparcia w 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie została założona przy wykorzystaniu dotacji. Wskazuje to na kluczową rolę dotacji w stymulowaniu samozatrudnienia.

Wsparcie w pierwszym etapie wdrażania PO WER było wyraźnie niżej oceniane niż projekty zrealizowane od lipca 2015 r. Zmieniały się także opinie uczestników związane z przydatnością wiedzy zdobytej dzięki otrzymanemu wsparciu. W kolejnych latach coraz więcej pojawiało się ocen wskazujących na znaczne wykorzystanie umiejętności nabytych w Programie. Najczęściej to uczestnicy projektów PUP pozytywnie oceniali użyteczność otrzymanego wsparcia.

Praca uzyskana niedługo po zakończeniu udziału w projekcie przeważnie była umiarkowanej jakości. Chociaż przeważało zatrudnienie na umowę o pracę (ok. 90% pracujących najemnie), to w większości były to umowy na czas określony lub próbne. Co ciekawe, z każdym kolejnym pomiarem malał odsetek uczestników projektów, którzy pracowali na umowy cywilno-prawne (zlecenia, dzieła) – z 22% wśród odbiorców wsparcia projektów realizowanych do połowy 2015 r. do 7% wśród uczestniczących między lipcem a końcem grudnia 2018.

Podjęta przez uczestników Programu praca była przeważnie niskopłatna. Przeciętna deklarowana wysokość zarobków osób pracujących najemnie była zbliżona do płacy minimalnej. Wartość tę zaniżały wynagrodzenia osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy. Średnie wynagrodzenie osób pracujących pełnoetatowo było nieco wyższe od płacy minimalnej.

Wyraźnie w gorszej sytuacji były kobiety, zarabiając przeciętnie od 10% do kilkudziesięciu procent mniej niż mężczyźni. Wyniki analizy ekonometrycznej potwierdzają fakt, że kobiety uzyskują wynagrodzenie wyraźnie niższe niż mężczyźni. Dzieje się tak nawet, gdy wyeliminuje

się niektóre cechy mogące wpływać na wysokość wynagrodzenia (np. wykształcenie, wielkość miejscowości zamieszkania, wiek). Szczególnie duże dysproporcje zaobserwowano w przypadku prowadzenia własnej działalności gospodarczej, gdzie luka płacowa wynosiła nawet do 60%. Różnice w wysokości zarobków mogą być pochodną branż, w jakich działają uczestnicy Programu. W przypadku kobiet dominuje handel detaliczny oraz usługi fryzjerskie i kosmetyczne, podczas gdy mężczyźni częściej decydują się na działalność związaną z usługami budowlanymi i remontowymi oraz naprawami.

Prowadzenie własnej działalności gospodarczej sprzyja wyższym zarobkom osób aktywowanych w ramach Programu. Samozatrudnieni uzyskiwali 30%-55% wyższe dochody netto niż pracujący najemnie w czasie 6 miesięcy po zakończeniu udziału w Programie. W tej grupie także wyraźna była luka dochodów względem płci. Różnica przeciętnych (mediana) wynagrodzeń wynosiła nawet 1000 zł na korzyść mężczyzn.

Kobiety dwukrotnie rzadziej niż mężczyźni pracowali na własny rachunek sześć miesięcy po zakończeniu udziału we wsparciu. Prawidłowość tę potwierdzają także inne opracowania dla całego kraju. Jest to konsekwencją tego, że odsetek mężczyzn korzystających z dotacji był 2 razy większy niż odsetek kobiet, co z kolei jest pochodną znacznie częstszego ubiegania się o otrzymanie dotacji przez mężczyzn. Najczęstszą przyczyną braku ubiegania się o uzyskanie dotacji przez kobiety był brak zainteresowania prowadzeniem własnej działalności.

W przypadku osób ubiegających się o dotacje nastąpił efekt autoselekcji. Odsetek osób z wyższym wykształceniem korzystających z dotacji był wielokrotnie wyższy niż osób z wykształceniem średnim i co najwyżej gimnazjalnym. Osoby z niższym wykształceniem rzadziej posiadały wiedzę o możliwości uzyskania dotacji, rzadziej się o nią starały i rzadziej otrzymywały dotację w przypadku ubiegania się o nią. Wskazuje to na konieczność szerszego informowania osób słabiej wykształconych o możliwości uzyskania dotacji i być może wsparcia doradczego w przygotowaniu odpowiedniego wniosku.

Dla osób, które znalazły zatrudnienie, uczestnictwo w Programie było czynnikiem istotnym, ale uzupełniającym względem samodzielnego poszukiwania pracy. Na znacznie większy wpływ udziału w projekcie na znalezienie pracy wskazują uczestnicy szkoleń (w tym odbiorcy bonów szkoleniowych), niż osoby, które odbyły praktykę lub staż u pracodawcy.

Więcej było osób niepracujących z powodu braku odpowiadającej im pracy niż z powodu braku możliwości znalezienia jakiegokolwiek pracy. Dane zebrane za 2015 i 2016 rok jeszcze wskazywały na duży problem ze znalezieniem jakiegokolwiek zatrudnienia przez osoby młode. Ale w kolejnych latach wzrosło znaczenie jakości pracy dla uczestników, którzy częściej rezygnują z podjęcia pracy niespełniającej ich oczekiwań. Jedną z ważnych przyczyn tej zmiany była zapewne dalsza, wyraźna poprawa sytuacji na rynku pracy. Spadły wskaźniki opisujące bezrobocie (zarówno rejestrowane, jak i BAEL), a na rynku pojawiła się deficyt pracowników, co było szczególnie widoczne w handlu i budownictwie.

Odsetek niepracujących osób z niepełnosprawnościami był znacząco wyższy niż pozostałych uczestników; jednocześnie, wyższy jest wśród nich odsetek osób, które nie

mogły znaleźć żadnej pracy. Chociaż wsparcie jest dostosowane do ich potrzeb, to ich sytuacja wciąż jest więc trudna, mimo poprawy sytuacji na szerokim rynku pracy i wymaga dalszych działań ułatwiających im podjęcie zatrudnienia.

Główną barierą w znalezieniu zatrudnienia wciąż pozostaje brak odpowiedniego doświadczenia zawodowego i kwalifikacji. Nadal wyraźne wydaje się być niedopasowanie kompetencji uczestników projektów do wymagań pracodawców. Na tę barierę częściej wskazywali mężczyźni niż kobiety, a także osoby długoterminowo bezrobotne.

Część osób nie decydowała się na podjęcie zaproponowanej im pracy, przeważnie z powodu konieczności dojazdu do innej miejscowości, niedogodnych godzin pracy i niskiego wynagrodzenia. Niskie wynagrodzenie jest wyraźnie częściej wskazywane jako bariera w podjęciu pracy przez mężczyzn, a niedogodne godziny pracy – przez kobiety. Wiąże się to ze sprawowaniem obowiązków rodzinnych przez kobiety (opieką nad dzieckiem lub inną osobą wymagającą wsparcia w codziennym funkcjonowaniu).⁴⁸

Co piąty uczestnik wsparcia, który nie pracował 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, w ogóle nie poszukiwał pracy. Mężczyźni jako główny powód wskazywali zły stan swojego zdrowia i zajmowanie się domem, a kobiety sprawowanie opieki nad małym dzieckiem. Podjęcie nauki dotyczyło obu płci w równym stopniu.

Co trzecia osoba, która przystępowała do projektu jako bierna zawodowo, po nieskutecznej aktywizacji po zakończeniu projektu nie podejmowała się poszukiwania pracy. Największy odsetek osób nieposzukujących pracy spośród wszystkich niepracujących 6 miesięcy po zakończeniu udziału we wsparciu występował wśród osób z wykształceniem co najwyżej gimnazjalnym oraz osób biernych zawodowo w momencie rozpoczęcia udziału w projekcie.

Około połowa uczestników, którzy odnieśli sukces zatrudnieniowy, podjęła pracę w tej samej miejscowości, zaś kolejne 30-40% w promieniu do 50 km. Na zatrudnienie w miejscu oddalonym od miejsca zamieszkania powyżej 50 km zdecydowali się pozostali uczestnicy (9%-16% zatrudnionych). Mężczyźni zdecydowanie częściej niż kobiety zdecydowali się na pracę w miejscowości znajdującej się ponad 50 km od domu. Dojazdy lub relokacja były dla kobiet częstym powodem rezygnacji z podjęcia pracy. Wiązało się to ze sprawowaniem przez nie obowiązków rodzinnych. Inna skłonność do relokacji miała przełożenie na obserwowane różnice w wynagrodzeniach między kobietami a mężczyznami. Podjęcie pracy w znacznej odległości od miejsca zamieszkania znacząco zwiększa wynagrodzenia, ponieważ przeważnie oznacza pracę w większych miastach, w których wynagrodzenia są istotnie wyższe.

Osoby z wyższym wykształceniem są bardziej mobilne niż pozostali odbiorcy wsparcia. Jest to, obok płci, kluczowy czynnik decydujący o skłonności do zmiany miejsca zamieszkania. Elementem ułatwiającym przeprowadzkę może tu być obeznanie z większym miastem

⁴⁸ Prawdopodobnie wiąże się to zapewnianiem większościowego wkładu do domowego budżetu przez mężczyzn. Kwestia ta jednak nie była przedmiotem analiz.

zdobyte podczas studiów. Jednocześnie, osoby lepiej wykształcone często nie są w stanie znaleźć ofert pracy dopasowanych do swojego wykształcenia w mniejszych miejscowościach.

Program sprzyja odchodzeniu z rolnictwa. Co dziesiąty uczestnik projektu przed przystąpieniem do niego pracowało lub pomagał w prowadzeniu gospodarstwa rolnego. Po zakończeniu udziału w projekcie odsetek osób prowadzących lub pomagających w gospodarstwie rolnym w całej populacji osób aktywizowanych wyniósł zaledwie 1-2%. Oznacza to, że około 90% osób pracujących w rolnictwie zaprzestało tego. Sami respondenci byli raczej sceptyczni co do roli udziału w aktywizacji. Na pytanie czy to udział w projekcie przyczynił się do zaprzestania pracy w gospodarstwie rolnym twierdząco odpowiedziała mniej niż połowa respondentów odchodzących z rolnictwa. Może się to wiązać z ich wcześniejszą decyzją o odejściu z rolnictwa, która poprzedzała udział w Programie.

Osoby, które pracowały lub pomagały w prowadzeniu gospodarstwa rolnego, osiągały porównywalne, a czasem nawet nieznacznie lepsze wskaźniki sukcesu aktywizacyjnego niż pozostali aktywizowani. Działo się tak mimo nieraz niekorzystnej struktury wykształcenia względem pozostałych osób aktywizowanych. Warto również zauważyć, że sukces zatrudnieniowy osób odchodzących z rolnictwa częściej wiąże się z pracą najemną – dla tej grupy odsetek osób prowadzących własną działalność gospodarczą jest niższy niż w przypadku pozostałych osób.

10. Dostosowanie wsparcia do potrzeb pracodawców

Główne wnioski

- **Pracodawcy realizowali przede wszystkim staże**, pozostałe formy wsparcia są rzadko wykorzystywane. Są one trudniejsze w realizacji, więc pracodawcy rzadko o nie pytają, a koordynatorzy projektów rzadko je proponują.
- **Stypendium stażowe było zbyt niskie** – jest to jedna z głównych przyczyn niskiego zainteresowania osób młodych projektami PO WER.
- **Pracodawcy mieli duży wpływ na wybór stażystów, ale niewielki wpływ na termin rozpoczęcia stażu** – wynika to z nierównomiernego rozłożenia środków na tę formę wsparcia w ciągu roku, przez co termin realizacji stażu nie zawsze zbiega się z największym zapotrzebowaniem na stażystów.
- **Czas trwania stażu był dopasowany do potrzeb pracodawców** – staże trwają najczęściej 6 miesięcy, czyli tyle ile oczekują pracodawcy.
- **Należy w większym stopniu zobowiązywać pracodawców do zatrudniania młodych osób po zakończeniu stażu** – dotyczy to w szczególności projektów konkursowych, w których jedynie połowa uczestników otrzymywała propozycję zatrudnienia po zakończeniu stażu.

Pracodawcy realizowali przede wszystkim staże. Pozostałe formy wsparcia wykorzystywane były rzadko⁴⁹. Staż jest z punktu widzenia pracodawcy instrumentem bezkosztowym, elastycznym i bezpiecznym – stypendium dla stażysty wypłacają instytucje rynku pracy, nie ma sankcji finansowych za przerwanie stażu, umowa stażowa jest relatywnie krótka i trwa zazwyczaj kilka miesięcy. Główną zaletą tego instrumentu jest możliwość samodzielnego przygotowania pracownika do pracy na danym stanowisku. Pracodawcy nie zgłaszali większych problemów z realizacją staży. Problemów w tym zakresie nie zgłaszali również koordynatorzy projektów. Staże na ogół odbywały się zgodnie z programem stażu, a stażyści mieli przydzielonego opiekuna, który objaśniał zakres obowiązków.

Pozostałe instrumenty, takie jak bony zatrudnieniowe, wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy, zatrudnienie subsydiowane, czy prace interwencyjne są bardziej skomplikowane w realizacji, dlatego cieszyły się mniejszą popularnością. Umowy w

⁴⁹ W ramach projektu przeprowadzono wywiady z 16 pracodawcami współpracującymi z powiatowymi urzędami pracy, Ochotniczymi Hufcami Pracy oraz beneficjentami projektów konkursowych. Zrealizowano również badania ilościowe (CATI i CAWI), w których koordynatorzy oraz uczestnicy projektów PO WER oceniali różne aspekty współpracy z pracodawcami. Badania te przeprowadzono w 2018 r. Szczegółowe wyniki zostały zaprezentowane w II Raporcie tematycznym. W niniejszym raporcie przedstawiono główne wnioski. Dane prezentowane w tym rozdziale pochodzą z badań przeprowadzonych w 2018 r. na potrzeby II Raportu tematycznego.

przypadku tych instrumentów zawierane są na dłuższy okres (np. 24 miesiące), występują sankcje za zerwanie umowy (np. konieczność zwrotu dofinansowania), część z nich stanowi pomoc *de minimis*, która wymaga dodatkowej sprawozdawczości (konieczność przesyłania raportów do Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). Dlatego pracodawcy rządziej po nie sięgali, a koordynatorzy rządziej wpisywali je do projektów PO WER.

Niemniej, ci pracodawcy, którzy skorzystali z ww. instrumentów oceniali je pozytywnie. Postrzegano je głównie w kategoriach wsparcia finansowego, które umożliwiało zakup nowego sprzętu (np. wyposażenie stanowiska pracy) lub zatrudnienie dodatkowych pracowników. Było ono szczególnie pomocne dla firm mniejszych i rozwijających się.

Pracodawcy mieli duży wpływ na wybór stażystów, ale niewielki wpływ na termin rozpoczęcia stażu. Pracodawcy zazwyczaj mogli wskazywać swoich kandydatów podczas składania wniosku o organizację stażu. Jeśli tego nie zrobili, wybierali kandydatów w trakcie rozmowy kwalifikacyjnej. Dzięki temu mogli wybierać osoby najlepiej pasujące do pracy na danym stanowisku. Niestety, nabory na staż nie były prowadzone w trybie ciągłym, przez co pracodawcy musieli dostosowywać się do harmonogramu projektów PO WER. Nie zawsze zbiegały się one z okresem największego zapotrzebowania na stażystów. Nabory organizowane były zazwyczaj na początku roku, a w przypadku niewykorzystania środków w terminie późniejszym. Było to utrudnienie nie tylko dla pracodawców, ale również dla potencjalnych stażystów, szczególnie absolwentów szkół średnich i uczelni wyższych, którzy kończyli edukację w okresie czerwca lub września.

Większość staży trwała 6 miesięcy, czyli tyle ile oczekiwali pracodawcy. Staże krótsze w opinii pracodawców zazwyczaj są niewystarczające, choć zależy to od stanowiska i umiejętności danej osoby. Dłuższe staże, przy obecnie dobrej sytuacji na rynku pracy, mogą powodować problemy z utrzymaniem stażysty do końca umowy stażowej. Zdecydowana większość staży (ponad 80%) trwała 6 miesięcy, co oznacza, że były one dopasowane do potrzeb pracodawców.

Stypendium stażowe było zbyt niskie. Taką opinię podzielali zarówno pracodawcy, jak i koordynatorzy projektów. Obecnie stypendium wynosi nieco ponad tysiąc złotych brutto. Pracodawcy nie mogli dodatkowo wynagradzać stażystów, a stażyści nie mogli podjąć dodatkowej pracy, nawet na podstawie umowy cywilnoprawnej. Oznacza to, że jedynym źródłem utrzymania stażysty mogło być stypendium stażowe. Co prawda staże przerywane były rzadko (w 11% przypadków), ale to właśnie znalezienie zatrudnienia w innym miejscu przez stażystę (37%) było najczęstszą przyczyną przerwania stażu. Koordynatorzy projektów wskazywali ponadto, że zbyt niskie stypendium było jedną z głównych przyczyn niewielkiego zainteresowania młodych osób udziałem w projektach PO WER. Obecna wersja *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020* nie reguluje już kwestii dodatkowego wsparcia finansowego stażysty (innego niż stypendium stażowe) przez podmiot przyjmujący na staż, więc wydaje się, że pracodawcy i stażyści mają obecnie większą elastyczność w kwestii dodatkowego wynagradzania stażystów. Ponadto zgodnie z najnowszą wersją ww.

dokumentu (z dnia 16 kwietnia 2020 r.) stypendium stażowe w projektach konkursowych zostało podniesione do wysokości 80% wartości netto minimalnego wynagrodzenia za pracę. Niemniej, wysokość stypendium stażowego określona w ustawie o promocji zatrudnienia instytucjach rynku pracy pozostała na niezmienionym poziomie, co może prowadzić do dysproporcji w wysokości stypendiów w projektach pozakonkursowych realizowanych przez powiatowe urzędy pracy i projektach konkursowych realizowanych przez inne instytucje rynku pracy.

Tylko połowa pracodawców biorących udział w projektach konkursowych proponowała stażystom pracę po zakończeniu stażu. Koordynatorzy projektów konkursowych mieli ograniczone możliwości zobligowania pracodawców do zatrudnienia stażysty po zakończeniu umowy stażowej. Urzędy pracy zawierały takie zapisy w umowach stażowych. W efekcie pracodawcy biorący udział w projektach PUP znacznie częściej oferowali stażystom zatrudnienie po zakończeniu stażu (w ok. 75% przypadków) niż pracodawcy biorący udział w projektach konkursowych (ok. 50% przypadków).

Pracodawcy narzekali na uciążliwe, zbiurokratyzowane procedury związane z przyznaniem wsparcia. Wymieniano m.in. takie problemy jak brak możliwości elektronicznego przesyłania wniosków, odrzucanie aplikacji zawierających błędy bez możliwości ich korekty, zbyt krótkie terminy naborów na poszczególne formy wsparcia czy konieczność dostarczania dokumentów ogólnodostępnych (np. z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej⁵⁰). Udoskonalenia wymagają również narzędzia komunikacyjne, takie jak newslettery oraz media społecznościowe, które często nie są aktualizowane lub nie działają prawidłowo.

Pracodawcy zgłaszali zapotrzebowanie na większą elastyczność obecnych form wsparcia oraz nowe instrumenty refundujące koszty dalszego szkolenia i podnoszenia kwalifikacji zatrudnionych po stażu osób. Mogłyby to być specjalistyczne kursy i szkolenia, studia podyplomowe, krótszy staż połączony z dofinansowaniem studiów podyplomowych lub kursu zawodowego, możliwość skrócenia/wydłużenia stażu przy jednoczesnym zwiększeniu/zmniejszeniu stypendium, indywidualne szkolenia na życzenie pracodawcy powiązane z refundacją utworzenia nowego miejsca pracy itp.

Współpracę instytucji rynku pracy oraz beneficjentów projektów konkursowych z przedsiębiorcami można ocenić pozytywnie, chociaż polegała ona głównie na obsłudze pracodawców w zakresie realizacji poszczególnych form wsparcia, a nie na partnerskiej i długofalowej współpracy.

Wsparcie oferowane w ramach PO WER generalnie odpowiadało na potrzeby zgłaszane przez pracodawców, chociaż pożądane są zmiany zmierzające w kierunku podniesienia

⁵⁰ Elektroniczny rejestr przedsiębiorców działających na terenie kraju. Więcej informacji o systemie można znaleźć pod linkiem <https://prod.ceidg.gov.pl/CEIDG/CEIDG.Public.UI/Search.aspx>.

atrakcyjności (szczególnie finansowej) staży, uproszczenia procedur związanych z ich obsługą oraz zwiększenia elastyczności tych instrumentów.

Z perspektywy potrzeb rynkowych uczestnicy projektów otrzymywali wsparcie, które umożliwiało im podniesienie kwalifikacji i zdobycie doświadczenia zawodowego.

Należałoby jednak w większym stopniu zobowiązywać pracodawców do zatrudniania stażystów po zakończeniu umowy stażowej.

11. Synteza analiz dotyczących instytucjonalnego wymiaru wdrażania interwencji.

Ocena instytucjonalnego wymiaru wdrażania interwencji oparta jest na wynikach analiz prowadzonych w ramach 2 raportów tematycznych przygotowanych w 2015 i 2018 r. Podstawą prowadzonych analiz były analizy *desk research*, wywiady indywidualne (IDI) z przedstawicielami instytucji odpowiedzialnymi za realizację projektów, a także wywiady grupowe (FGI) i ankieta CAWI z koordynatorami projektów.

11.1. Przyjęte rozwiązania wdrożeniowe

Główne wnioski:

- **Przyjęte rozwiązania wdrożeniowe (w tym szerokie wykorzystanie PUP) zapewniały spójność wsparcia ze środków UE z krajową polityką rynku pracy.**
- **Wykorzystanie różnorodnych podmiotów w dystrybucji pozwoliło objąć wsparciem nie tylko zarejestrowanych bezrobotnych, ale także osoby spoza rejestru PUP pozostające bez zatrudnienia.**
- **Istotnym utrudnieniem w realizacji projektów PUP była niewielka elastyczność –** co wynikało z konieczności zachowania spójności z zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz innymi regulacjami dotyczącymi działalności PUP.
- **Z perspektywy wdrożeniowej niepotrzebnym utrudnieniem był podział środków na EFS i YEI -** komplikował on sprawozdawczość i ograniczał elastyczność (w przypadku środków YEI), nie wnosząc istotnej wartości dodanej.
- **Partnerstwa częściej wykorzystywane były w projektach konkursowych niż PUP i OHP.** Projekty PUP i OHP były generalnie wdrażane samodzielnie przez te instytucje. W projektach konkursowych często zawiązywano partnerstwo prywatnej firmy z NGO.
- **Między podmiotami realizującymi projekty występowała pewna konkurencja o uczestników** (szczególnie w sytuacji znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy).
- **Wdrażane wsparcie dotychczas nie przyczyniło się do istotnych zmian (prawnych, organizacyjnych) w systemie aktywizacji osób młodych na rynku pracy.** Pozwoliło jednak na wypracowanie szeregu gotowych rozwiązań do potencjalnego wdrożenia w sytuacji otwarcia „okna zmian”, np. w postaci nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i rynku pracy czy reformy działania PUP.

System wdrażania wsparcia dla osób młodych w ramach PO WER opierał się na realizacji projektów konkursowych i pozakonkursowych. Projekty pozakonkursowe realizowane były przez funkcjonujące w Polsce instytucje odpowiedzialne w sposób systemowy za aktywizację osób pozostających bez pracy, tj. powiatowe urzędy pracy (PUP) oraz Ochotnicze Hufce Pracy (OHP). Beneficjentami projektów konkursowych były przede wszystkim podmioty pozainstytucjonalne, takie jak NGO, firmy szkoleniowe, agencje zatrudnienia czy instytucje partnerstwa lokalnego.

Zdecydowana większość wsparcia realizowana była za pośrednictwem PUP. Urzędy pracy są kluczowymi instytucjami odpowiedzialnymi za wspieranie osób bezrobotnych w powrocie do zatrudnienia. Znacząco mniejsza była liczba osób aktywizowanych przez OHP, które kierują wsparcie przede wszystkim do osób młodych, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, często z niskimi kwalifikacjami, znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji społecznej. Z kolei projekty konkursowe pozwalały dotrzeć ze wsparciem do osób pozostających bez pracy, ale niezarejestrowanych w PUP jako bezrobotne, w tym (w konkursach MRPiPS) m.in. do byłych więźniów, wychowanków zakładów poprawczych czy osób opuszczających pieczę zastępczą i młodzieżowe ośrodki wychowawcze.

Przyjęty system wdrażania (w tym szerokie wykorzystanie PUP) zapewniał spójność wsparcia ze środków UE z krajową polityką rynku pracy. Wykorzystywał on potencjał, doświadczenie i zdobyty know-how zarówno instytucji, jak i podmiotów prywatnych i pozarządowych. Realizacja wsparcia ze środków UE za pośrednictwem PUP (i OHP) zapewnia jego integrację z krajowymi politykami w zakresie rynku pracy, zmniejszając ewentualną niespójność w polityce krajowej i unijnej a także zapewniając większą trwałość wypracowanych rozwiązań. Zaangażowanie podmiotów innych niż PUP pozwoliło natomiast na objęcie wsparciem nie tylko osób zarejestrowanych jako bezrobotne w PUP, ale również osób nieposiadających pracy, znajdujących się poza rejestrem bezrobotnych (w tym biernych zawodowo).

Istotnym utrudnieniem w projektach realizowanych przez PUP była niewielka elastyczność, związana z koniecznością zachowania spójności z dość ścisłymi zapisami Ustawy.⁵¹

Znacząco ograniczała ona możliwość lepszego dostosowania wsparcia do potrzeb uczestników, np. zwiększenia atrakcyjności finansowej uczestnictwa w stażach, zaoferowania wsparcia psychologicznego, coachingu/mentoringu czy pozytywnie ocenianych w projektach OHP usług stylisty. Z powodu przyjętego w PUP sposobu liczenia efektywności zatrudnieniowej i kosztowej wsparcie w projektach PUP było mało kompleksowe; praktycznie nie można było skorzystać z wsparcia mieszanego, np. szkolenia i stażu.

Z punktu widzenia efektywności wdrożeniowej niepotrzebnym utrudnieniem był podział środków na EFS i YEI. Wyodrębnienie środków YEI wymagało bowiem prowadzenia osobnej sprawozdawczości (w tym oddzielnego raportowania wskaźników), nie wnosząc zauważalnej wartości dodanej (oczywiście poza dostępnością dodatkowych środków na aktywizację

⁵¹ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

młodych). Jednocześnie, w sytuacji dynamicznie zmieniającej się sytuacji na rynku pracy (znaczącego zmniejszenia grupy docelowej), środki YEI pozostawiały niewielką elastyczność w ich wydatkowaniu (np. niemożliwe było, analogiczne do projektów EFS, rozszerzenie grupy docelowej o osoby spoza kategorii NEET).

Projekty PUP oraz OHP były generalnie wdrażane samodzielnie przez te instytucje (bez formalnego partnerstwa). Nie oznacza to jednak, że nie współpracowały one z innymi instytucjami. Szczególnie często taka współpraca miała miejsce w momencie rekrutacji do projektów OHP, gdy korzystały one z pomocy takich podmiotów jak szkoły, ośrodki pomocy społecznej/pomocy rodzinie, ośrodki szkolno-wychowawcze, czy nawet ochotniczej straży pożarnej i związków młodzieży wiejskiej. Pewnym problemem były tu jednak nowe regulacje w zakresie ochrony danych osobowych, które utrudniały przekazywanie informacji o potencjalnych uczestnikach między poszczególnymi podmiotami.

Partnerstwa oparte na wcześniejszej współpracy były często wykorzystywane w projektach konkursowych. Co 3 z nich był wdrażany wspólnie przez co najmniej 2 podmioty. Nieco częściej taka współpraca była nawiązywana w projektach finansowanych ze środków EFS (42%) niż YEI (33%). Zazwyczaj partnerstwo zawiązywała prywatna firma wspólnie z organizacją pozarządową, znacznie rzadsze były przypadki partnerstw z uczelniami wyższymi, szkołami lub Ośrodkami Pomocy Społecznej. Najczęściej współpraca między partnerami była dobrze rozwinięta i utrwalona jeszcze przed rozpoczęciem realizacji projektu. Realizacja projektu PO WER opierała się więc raczej na utrwalonych już dobrych relacjach między partnerami niż przyczyniała się do tworzenia nowych partnerstw podmiotów, które wcześniej nie współpracowały, lub współpracowały sporadycznie.

Oprócz współpracy, można było również zauważyć pewną konkurencję między podmiotami realizującymi projekty w ramach PO WER. Nasiliła się ona szczególnie w okresie znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy, gdy coraz większym wyzwaniem stawała się rekrutacja uczestników spełniających odpowiednie kryteria (np. osób z niepełnosprawnościami). Mimo wprowadzenia w większości WUP demarkacji w grupach docelowych projektów PUP (kierowanych do zarejestrowanych bezrobotnych) oraz projektów OHP i konkursowych (ograniczono je do osób niezarejestrowanych w PUP), często pozostawała ona czysto formalna, a uczestnicy projektów OHP i konkursowych wyrejestrowywali się przed przystąpieniem do projektu z rejestru bezrobotnych.

Ogółem, wsparcie wdrażane w ramach OP 1 PO WER (w tym finansowane ze środków YEI) nie spowodowało istotnych zmian (prawnych czy organizacyjnych) w systemach lub strukturach wspierających aktywizację osób młodych na rynku pracy. Natomiast zebrane w jego ramach doświadczenie i wnioski płynące z niniejszego badania pozwoliły na przygotowanie zestawu rekomendacji dotyczących możliwych usprawnień w działaniu całego systemu wsparcia osób poszukujących pracy w możliwie szybkim znalezieniu zatrudnienia. W przypadku otwarcia się tzw. „okna zmian” np. w postaci nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy czy ewentualnej reformie działania PUP stanowić będą one zestaw gotowych rozwiązań do dyskusji i potencjalnego wdrożenia.

Tabela 14. Silne i słabe strony przyjętych rozwiązań wdrożeniowych

Silne strony	Słabe strony	Propozycje rozwiązań
<ul style="list-style-type: none"> • Spójność realizowanych projektów z krajową polityką rynku pracy dzięki zaangażowania podmiotów instytucjonalnych: PUP i OHP • duże doświadczenie instytucji (PUP, OHP) realizujących projekty oraz koordynatorów w aktywizacji zawodowej osób młodych • wykorzystanie potencjału zarówno instytucji rynku pracy (PUP, OHP) jak i podmiotów pozainstytucjonalnych (NGO, firmy szkoleniowe, agencje zatrudnienia) • dotarcie z wsparciem nie tylko do zarejestrowanych bezrobotnych, ale też osób pozostających bez pracy poza rejestrami PUP 	<ul style="list-style-type: none"> • Podział środków na EFS i YEI, który komplikował sprawozdawczość i zmniejszał elastyczność wydatkowania środków w ramach YEI (tylko NEET) • Mała elastyczność w realizacji projektów PUP z powodu konieczności zachowania spójności z dość ścisłymi zapisami Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz innych regulacji dotyczących PUP. • Problemy z przekazywaniem informacji i danych osobowych o osobach poszukujących pracy między instytucjami • Ograniczona współpraca między instytucjami, mała liczba partnerstw, konkurencja o uczestników 	<ul style="list-style-type: none"> • Rezygnacja z dość sztucznego podziału środków na YEI i EFS • Zmiana Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, pozwalająca na większą elastyczność w wydatkowaniu środków unijnych przez PUP (nowe formy wsparcia, grupy docelowe, metody promocji, uproszczone metody rozliczania pozwalające na elastyczne reagowanie na potrzeby klientów) • Wprowadzenie zmian legislacyjnych pozwalających na przekazywanie danych osobowych osób poszukujących pracy między instytucjami⁵² • Szersze wykorzystanie możliwości zlecenia aktywizacji poszczególnych osób przez PUP podmiotom zewnętrznym (np. NGO), szczególnie w przypadku osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (długotrwale bezrobotnych, osób z niepełnosprawnościami) • Reforma PUP dostosowująca ich działanie do zmian na rynku pracy; przekształcająca je w nowoczesne Centra Pracy, stanowiące 1 punkt kontaktowy dla osób poszukujących zatrudnienia (niekoniecznie zarejestrowanych jako bezrobotne); z większą elastycznością w wyborze optymalnych dla danej osoby form wsparcia • Wsparcie tworzenia nowoczesnych Centrów Rozwoju Talentów przynajmniej na poziomie województw,⁵³ na wzór Centrum w Gdańsku,⁵⁴ wspierających również osoby niezarejestrowane w PUP w wyborze optymalnej ścieżki zawodowej

Źródło: Opracowanie własne.

⁵² Przy czym odpowiednie zapisy musiałyby być zgodne z RODO

⁵³ Funkcjonujących w strukturze wojewódzkich urzędów pracy (WUP).

⁵⁴ <https://centrumtalentow.pl/o-nas/czym-jest-centrum/>

11.2. Bariery w realizacji projektów

Główne wnioski:

- **Najważniejszymi barierami w realizacji projektów były problemy z rekrutacją uczestników oraz ich rezygnacje w trakcie trwania projektu.**
- **Wśród pozostałych barier można wymienić m.in. kwestie prawne** (opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej, zmieniające się wytyczne i interpretacje) oraz **problemy z działaniem systemu SL2014⁵⁵** w początkowym okresie realizacji projektów.
- **Problemy z rekrutacją wynikały głównie z niskiego zainteresowania grup docelowych**, małej liczby osób, które spełniały wszystkie kryteria dostępu do projektu oraz problemów w dotarciu do tego typu osób
- **Mała atrakcyjność finansowa wsparcia zmniejszyła zainteresowanie uczestników.** Problemem były zbyt niskie stypendia stażowe (i brak możliwości ich uzupełnienia przez pracę dorywczą lub bonusy od pracodawcy) a także brak jakichkolwiek środków w okresie wsparcia miękkiego lub przerw między poszczególnymi formami wsparcia.
- **Istotną barierą w rekrutacji była niska motywacja potencjalnych uczestników do aktywizacji zawodowej.** Jej przyczyny były zróżnicowane (zniechęcenie, niska atrakcyjność finansowa pracy, brak potrzeby pracy zarobkowej).
- **Znacząca poprawa sytuacji na rynku pracy zmniejszyła grupę docelową wsparcia.** Młodzi mieli większe szanse na znalezienie pracy bez udziału w projekcie.
- **Istotną barierą w rekrutacji było niedopasowanie harmonogramu rekrutacji do potrzeb uczestników.** Często brak było środków na aktywizację w PUP w miesiącach jesiennych, gdy rejestrowali się absolwenci szkół i uczelni.
- **Uczestnicy najczęściej rezygnowali z udziału ze względu na zbyt długi okres realizacji projektu oraz przerwy w oczekiwaniu na rozpoczęcie projektu / kolejne formy wsparcia (OHP).** Inne przyczyny to brak wystarczającej motywacji oraz podejmowanie pracy (w kraju lub za granicą).

Problemy z rekrutacją uczestników

Jedną z najważniejszych barier w efektywnej realizacji wsparcia w ramach OP 1 PO WER⁵⁶ były problemy z rekrutacją uczestników. Trudności te nasilały się w kolejnych latach realizacji wsparcia dla młodych w ramach PO WER, wraz z systematyczną poprawą sytuacji

⁵⁵ SL2014 (aplikacja główna centralnego systemu teleinformatycznego) wspiera realizację programów operacyjnych realizowanych w ramach Funduszy Europejskich 2014-2020.

⁵⁶ Oś Priorytetowa 1 Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój

na rynku pracy (deklarowało je ok. 40% koordynatorów projektów w 2015 r. i 65% w 2018 r., w tym aż 84% koordynatorów projektów OHP).

Najważniejszymi przyczynami problemów z rekrutacją był brak zainteresowania osób należących do grup docelowych oraz mała liczba osób, które spełniały kryteria dostępu.

Koordynatorzy projektów OHP i konkursowych mieli również problemy w dotarciu do osób spełniających wymagane kryteria. Niskie zainteresowanie uczestników wynikało z ogólnego braku motywacji do aktywizacji zawodowej, niskiej atrakcyjności finansowej udziału w projekcie oraz łatwości znalezienia lepiej płatnej pracy.

Mała atrakcyjność finansowa wsparcia zmniejszała zainteresowanie uczestników.

Problemem były zbyt niskie stypendia stażowe oraz brak jakichkolwiek środków w okresie wsparcia miękkiego lub przerw między poszczególnymi formami wsparcia. W przypadku staży, kwota stypendium była trudna do zaakceptowania zwłaszcza dla osób, które musiały samodzielnie utrzymywać się poza miejscem zamieszkania rodziców. Dodatkowym problemem był brak możliwości podjęcia przez nich w tym okresie legalnej pracy dorywczej, np. weekendowej, która pozwoliłaby na zdobycie dodatkowych środków. Natomiast w przypadku projektów OHP część uczestników nie mogła sobie pozwolić na brak jakiegokolwiek dochodu w okresie tzw. wsparcia miękkiego lub oczekiwania na kolejne formy wsparcia. W rezultacie, aby zarobić na swoje utrzymanie, podejmowali oni dorywczą, niskopłatną pracę, rezygnując z udziału w projekcie, który w dłuższej perspektywie dawał szanse na zdobycie dobrego jakościowo zatrudnienia (na umowę o pracę, w obszarze zgodnym z wykształceniem / zainteresowaniami).

Dużo trudniejszym do zaadresowania problemem był niewątpliwie sygnalizowany brak ogólnej motywacji do aktywizacji zawodowej. Jest on o tyle istotny, że często dotyczył osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, np. osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych lub osób z najniższymi kwalifikacjami. W naszej ocenie, jest to zagadnienie niezwykle ważne dla prowadzenia efektywnej polityki aktywizacyjnej zarówno wobec osób bezrobotnych, jak i biernych zawodowo. Wymaga ono zapewne przeprowadzenia głębszych badań niż realizowane w ramach niniejszej ewaluacji, natomiast w świetle przeprowadzonych analiz wśród możliwych przyczyn można wyróżnić m.in.:

- **brak wiary w możliwość znalezienia pracy / ogólne zniechęcenie** (związane z bezskutecznym poszukiwaniem pracy, niskim poczuciem własnej wartości, brakiem odpowiednich kwalifikacji, ograniczeniami wynikającymi z niepełnosprawności itp.)
- **brak motywacji finansowej** do podjęcia pracy – wynikający z niskiej pensji, potencjalnej utraty świadczeń społecznych, wysokiego klina podatkowego
- **braku odpowiednich wzorców społecznych** np. w sytuacji, gdy w rodzinie danej osoby żadna z osób dorosłych nie pracuje
- **brak potrzeby pracy zarobkowej** w danym momencie życia (np. z powodu chęci sprawowania osobistej opieki nad dziećmi lub bliską osobą dorosłą, innej pracy niezarobkowej, bardzo dobrej sytuacji finansowej itp.)

Zniechęcenie i brak wiary w możliwość znalezienia pracy, oraz brak odpowiednich wzorców społecznych wymaga odpowiedniego dostosowania wsparcia jeszcze przed rekrutacją do projektu. Potrzebne jest pogłębienie etapu diagnozy indywidualnej sytuacji danej osoby i bardzo dobre dostosowanie wsparcia do jej potrzeb, a potencjalnie również współpraca z psychologiem, co ma miejsce np. w projektach OHP.

Wypracowanie odpowiednich bodźców finansowych do podjęcia pracy wymaga koordynacji polityki rynku pracy z innymi obszarami. Szczególnie istotna jest koordynacja z polityką społeczną oraz podatkową, tak by minimalizować tzw. METR (*marginal effective tax rate*), czyli wskaźnik pokazujący jaką część z każdej dodatkowej złotówki dochodu pracownik traci z powodu konieczności zapłaty podatków i utraty świadczeń społecznych.⁵⁷

Trudno o skuteczną aktywizację osób z różnych względów niepotrzebujących w danym czasie pracy zawodowej. W tym przypadku można podjąć działania legislacyjne zmierzające do wykreślenia ich z rejestru bezrobotnych jako osób faktycznie nieaktywnych zawodowo (np. poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego niezależnie od statusu na rynku pracy czy obowiązkowy udział w krótkim, pełnoetatowym szkoleniu sprawdzającym gotowość do podjęcia pracy).

Niskie zainteresowanie grup docelowych aktywizacją w ramach PO WER z powodu znaczącej poprawy sytuacji na rynku pracy i łatwości znalezienia lepiej płatnej pracy należy uznać za bardzo pozytywny sygnał. Co prawda utrudniało to realizację projektów, ale tylko dlatego, że uczestnicy mogli łatwiej znaleźć pracę także bez udziału w programie aktywizacyjnym. W związku z poprawą sytuacji na rynku pracy pozytywnie należy ocenić rozszerzenie grupy docelowej w 2018 r. o imigrantów (w tym osoby polskiego pochodzenia), reemigrantów, osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny, tzw. ubogich pracujących, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych oraz pracujące w ramach umów cywilnoprawnych.⁵⁸

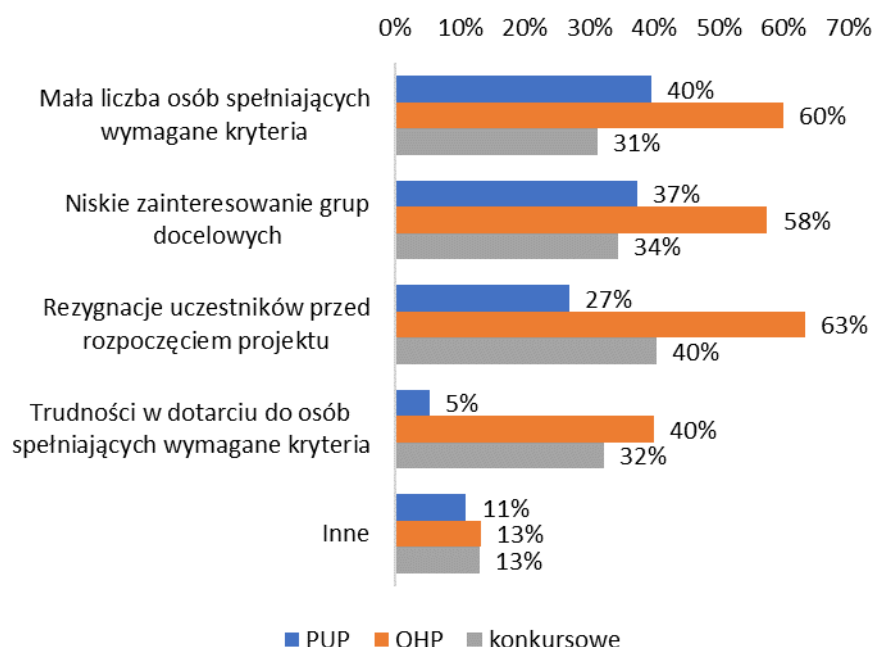
Problematyczna była również rekrutacja osób w wieku 15-17. Przede wszystkim była to grupa stosunkowo nieliczna, a dotarcie do nich było utrudnione m.in. ze względu na nowe regulacje w zakresie ochrony danych osobowych, które utrudniały przekazywanie danych kontaktowych do potencjalnych uczestników przez różne instytucje. Dodatkowo, przyczyną, dla których porzucali oni obowiązek szkolny, stanowiły jednocześnie barierę w podjęciu decyzji o rozpoczęciu udziału w programie. Kluczowy był w tym wypadku brak motywacji – jak podkreślali w wywiadach koordynatorzy projektów, „oni sami nie chcą” zarówno chodzić do szkoły, jak i uczestniczyć w projekcie. Nierzadko również ich rodzicom bardziej zależało na

⁵⁷ w skrajnych przypadkach METR może być wyższy niż 100%, co oznacza, że podjęcie pracy i uzyskanie z tego tytułu dodatkowych środków realnie zmniejsza całkowity dochód danej osoby z powodu utraty świadczeń społecznych.

⁵⁸ Natomiast w najbliższych miesiącach prognozowany jest ponowny, znaczący wzrost liczby bezrobotnych wskutek kryzysu wywołanego epidemią koronawirusa.

podjęciu przez nich jakiegokolwiek przynoszącej dochód pracy niż na udziale w projekcie, z którego korzyści będą widoczne dopiero po jakimś czasie.

Wykres 20. Na czym polegały problemy z rekrutacją? (% wskazań wszystkich koordynatorów)



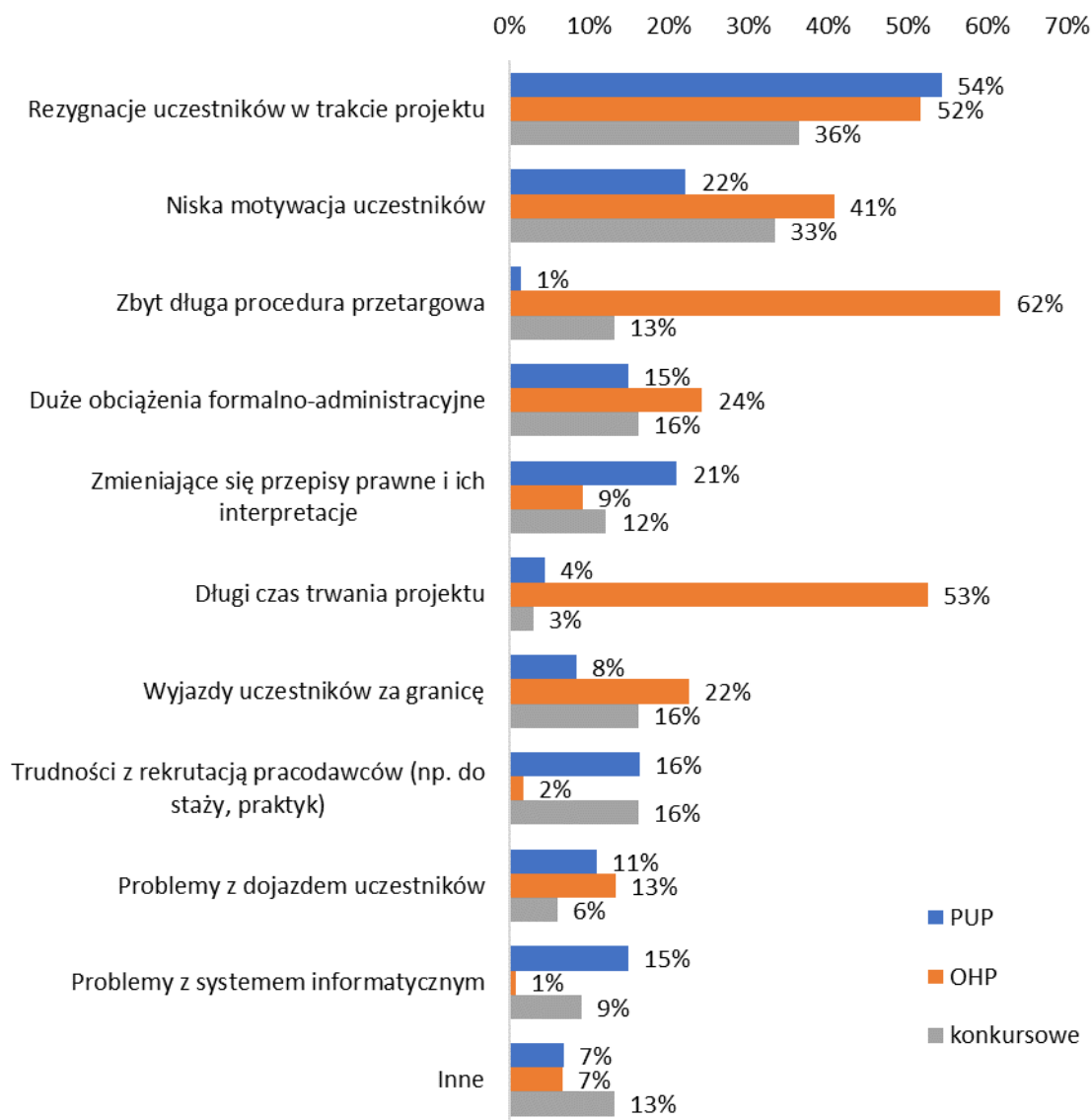
Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI koordynatorów projektów

Inną barierą w rekrutacji było niedopasowanie harmonogramu rekrutacji do potrzeb rekrutowanej grupy. W projektach PUP większość projektów była uruchamiana w 1 połowie roku, z powodu dominującego rocznego cyklu realizacji i rozliczania projektów. Natomiast absolwenci rejestrowali się w urzędach pracy w miesiącach jesiennych, po ukończeniu szkoły / uczelni, gdy ich ubezpieczenie zdrowotne związane z nauką traciło ważność. W przypadku osób w wieku 15-17 lat aktywizowanych przez OHP, rekrutacja odbywała się w miesiącach wiosenno-letnich, a największe ryzyko porzucenia edukacji następowało w pierwszych miesiącach po zakończeniu wakacji.

Pozostałe bariery w realizacji projektów

Zarówno w projektach PUP i OHP, jak i w projektach konkursowych, istotnym problemem, z którym mierzyli się koordynatorzy były rezygnacje z udziału w projekcie. Ich przyczyny były zróżnicowane. W projektach OHP częstym problemem był niski poziom motywacji uczestników – część z nich postrzegała udział w projekcie raczej jako przykry obowiązek niż realną szansę na poprawę sytuacji na rynku pracy. Częściowo wynika to ze specyfiki grupy NEET (dotyczy to szczególnie osób zaniedbujących obowiązek szkolny).

Wykres 21. Inne problemy w realizacji projektów (% wskazań wszystkich koordynatorów)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie ankiety CAWI koordynatorów projektów

Częściowo wpływ na rezygnację uczestników miał również sam system realizacji projektów. **W szczególności, w projektach OHP często zgłaszanym problemem był zbyt długi okres realizacji oraz przerwy w oczekiwaniu na kolejne formy wsparcia**, co wynikało m.in. z modułowej konstrukcji projektów. Jego zaletą była niewątpliwie kompleksowość wsparcia i jego uporządkowanie w czasie (najpierw wsparcie doradcze, szkolenia, potem kursy zawodowe i staże), natomiast dla części uczestników projekty trwały zbyt długo i zawierały zbyt wiele modułów, nie zawsze niezbędnych danej osobie.

Wyzwaniem były również zbyt długie przerwy w oczekiwaniu na rozpoczęcie projektu lub kolejne formy wsparcia. Problem ten wynikał m.in. z długiej procedury zamówień udzielanych w ramach projektu, a także z oczekiwania na zakończenie form wsparcia

(głównie miękkiego), w których dana osoba akurat nie brała udziału. Pewnym rozwiązaniem tej kwestii może być skrócenie czasu projektów poprzez większą kondensację wsparcia. Szczególnie wsparcie miękkie powinno być intensywne i krótkie, tak by jak najszybciej uczestnicy rozpoczynali kursy zawodowe, a konsultacje z psychologiem oraz dodatkowe szkolenia można rozłożyć na cały okres realizacji projektu, w ramach puli godzin do wykorzystania przez uczestników.

Innym powodem rezygnacji z udziału w projekcie (szczególnie w trakcie staży) było podjęcie innej pracy, w kraju lub za granicą. Co do zasady, jest to zjawisko pozytywne – to właśnie podjęcie zatrudnienia jest przecież głównym celem aktywizacji osób młodych na rynku pracy. Natomiast negatywną stroną jest fakt, że często perspektywa krótkoterminowa wygrywała z korzyściami długoterminowymi – osoby młode podejmowały pracę niewymagającą kwalifikacji, niskopłatną, tymczasową, podczas gdy staże – mimo niskiego stypendium w trakcie ich trwania – dawały szansę na lepiej płatne i bardziej trwałe zatrudnienie w przyszłości.

Istotnym problemem zgłaszanym zarówno przez koordynatorów projektów OHP jak i projektów konkursowych był brak dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego NFZ. Wynikało to z wprowadzonej demarkacji, która wymagała od uczestników braku rejestracji w urzędzie pracy, co pozbawiało część osób prawa do ubezpieczenia zdrowotnego (inni rejestrują się np. przy rodzicach, współmałżonku itp.). W późniejszych projektach OHP była finansowana prywatna opieka medyczna, co jednak w wielu przypadkach nie odpowiadało na potrzeby uczestników z powodu znacznego oddalenia prywatnych przychodni od ich miejsca zamieszkania. Brak dostępu do publicznej opieki zdrowotnej był szczególnie dużą barierą dla osób z niepełnosprawnościami, co jeszcze bardziej utrudniało rekrutację takich osób do projektu. Problem ten został jednak rozwiązany wraz z wprowadzeniem w 2019 r. nowych wytycznych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju,⁵⁹ zgodnie z którymi uczestnicy nieposiadający ubezpieczenia zdrowotnego mają zapewnione jego sfinansowanie w ramach projektu.

W początkowym okresie realizacji wsparcia dla młodych w PO WER przez PUP, istotnym problemem wdrożeniowym były opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej oraz zmieniające się interpretacje i wytyczne, również w trakcie trwania projektów.

Problem ten w naturalny sposób zmniejszył się w kolejnych etapach realizacji Programu, warto natomiast zminimalizować takie ryzyko w pracach nad nową perspektywą finansową.

Wyzwaniem w początkowym okresie były również problemy z działaniem systemu informatycznego SL2014. Respondenci w badaniu wskazywali na jego liczne niedoskonałości, które znacząco utrudniały korzystanie z tego narzędzia. Wydaje się jednak, że problemy

⁵⁹ „Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020”, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019

zostały w dużej mierze rozwiązane w trakcie realizacji Programu, gdyż w badaniu z 2018 r. znacznie rzadziej wskazywano trudności z obsługą systemu.

Tabela 15. Kluczowe bariery w realizacji projektów i propozycje rozwiązań

Kluczowe bariery	Przyczyny	Propozycje rozwiązań
Problemy z rekrutacją uczestników	<ul style="list-style-type: none"> Niskie zainteresowanie grup docelowych (brak motywacji, niska atrakcyjność finansowa) Mała liczba osób spełniających wymagane kryteria Trudności z dotarciem do osób spełniających kryteria Niedostosowanie harmonogramu rekrutacji do potrzeb uczestników Trudności z rekrutacją określonych grup docelowych (np. długotrwale bezrobotnych, osób w wieku 15-17 lat, osób z niepełnosprawnościami) Brak dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego NFZ 	<ul style="list-style-type: none"> Zwiększenie atrakcyjności finansowej staży (podniesienie stypendium, umożliwienie pracodawcom dodatkowego wynagradzania stażystów, umożliwienie pracy dorywczej podczas stażu, potencjalnie – wprowadzenie stypendium aktywizacyjnego od 1 dnia uczestnictwa w projekcie) Pogłębienie diagnozy indywidualnej sytuacji danej osoby, praca nad motywacją m.in. poprzez współpracę z psychologiem / coachem Koordinacja polityki rynku pracy z innymi obszarami (w tym z polityką społeczną oraz podatkową), w celu zwiększenia korzyści finansowych z podjęcia pracy Działania zmierzające do wykreślenia z rejestru bezrobotnych osób niezainteresowanych rzeczywistym podjęciem pracy, np. poprzez zapewnienie powszechnego dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego niezależnie od statusu na rynku pracy czy obowiązkowy udział w krótkim, pełnoetatowym szkoleniu sprawdzającym gotowość do podjęcia pracy Lepsze dostosowanie harmonogramu rekrutacji do potrzeb odbiorców (równomierny dostęp do wsparcia oferowanego przez PUP w ciągu roku, rekrutacja w projektach OHP i PUP również w miesiącach jesiennych) Zwiększenie działań promocyjnych, mających na celu dotarcie do młodych osób znajdujących się poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia z informacją o możliwościach wsparcia. Problem braku dostępu do ubezpieczenia NFZ rozwiązany poprzez jego finansowanie w ramach projektów
Rezygnacje uczestników w trakcie projektu	<ul style="list-style-type: none"> Niedostateczna motywacja do udziału w projekcie 	<ul style="list-style-type: none"> Skrócenie czasu projektów poprzez większą kondensację wsparcia (intensyfikacja i skrócenie wsparcia

	<ul style="list-style-type: none"> • Zbyt długi czas realizacji projektu (OHP) • Przerwy w oczekiwaniu na kolejne formy wsparcia • Podjęcie pracy w kraju lub za granicą 	<p>miękkiego, równoległa realizacja wsparcia miękkiego i kursów zawodowych/staży.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wskazywanie korzyści długoterminowych z udziału w projekcie względem podjęcia niskopłatnej pracy dorywczej
Opóźnienia w publikowaniu dokumentacji programowej oraz zmieniające się przepisy prawne, interpretacje i wytyczne		<ul style="list-style-type: none"> • Odpowiednio wczesne przygotowanie dokumentacji programowej w trakcie pracy nad nową perspektywą finansową, tak by zminimalizować ryzyko w przyszłości
Problemy z centralnym systemem teleinformatycznym SL2014		<ul style="list-style-type: none"> • Prowadzenie regularnych audytów oprogramowania w oparciu o metodologię „user experience”, tak by uniknąć podobnych problemów w przyszłości

Źródło: Opracowanie własne.

Sytuacja kobiet biorących udział w projektach PO WER - podsumowanie

Kobiety znacznie częściej niż mężczyźni trafiają do grupy NEET, a dysproporcja ta rośnie wraz z wiekiem. Według danych BAEL za 2018 r. ogółem do grupy NEET (15-29 lat) należało 16 % kobiet i 8% mężczyzn. Wśród osób w wieku 25-29 lat różnica ta była jeszcze wyższa (26% vs. 9%). Dzieje się tak pomimo tego, że kobiety są średnio lepiej wykształcone niż mężczyźni. Polska jest jednym z państw UE, w których dysproporcje pomiędzy kobietami i mężczyznami w tym zakresie są największe.

Młode kobiety niepracujące i nieuczące się w większości są biernie zawodowo. Oznacza to, że pozostają poza rynkiem pracy i nie szukają zatrudnienia. Odsetek kobiet biernych zawodowo w ostatnich latach wzrastał, mimo poprawiającej się sytuacji gospodarczej (z 11% w 2014 r. do 13% w 2019 r.). Głównymi przyczynami bierności zawodowej kobiet są obowiązki opiekuńcze i rodzinne. Bariery związane z sytuacją rodzinną i koniecznością sprawowania opieki były głównym powodem nieposzukiwania pracy dla 86% młodych kobiet niepracujących i nieuczących się. Część kobiet rezygnuje z pracy dobrowolnie, jednak część chciałaby wrócić do pracy, ale napotyka trudności w łączeniu życia rodzinnego z zawodowym. Konieczność opieki może stanowić istotne ograniczenie dla aktywności zawodowej, szczególnie na wsi i w małych miejscowościach, gdzie utrudniony jest dostęp do publicznych usług opiekuńczych, sieć transportu publicznego nie jest rozwinięta, gdzie przeważają niskopłatne prace.

Kobiety biorące udział w projektach PO WER odnosiły sukces zatrudnieniowy równie często, co mężczyźni, jednak częściej wracały do edukacji niż znajdowały zatrudnienie. Rzadziej ubiegały się o dotację na działalność gospodarczą, a w konsekwencji dwukrotnie rzadziej po projekcie pracowały na własny rachunek. Rzadziej również korzystały ze szkoleń, co mogło wynikać z tego, że oferta szkoleniowa była dla nich mniej interesująca (zob. rozdz. 2).

Kobiety pracujące po udziale w projekcie zarabiały wyraźnie mniej niż mężczyźni, nawet jeśli w trakcie analizy kontrolowano inne czynniki mogące wpływać na wysokość wynagrodzenia. Szczególnie duże dysproporcje zaobserwowano w przypadku prowadzenia własnej działalności gospodarczej, gdzie luka płacowa wynosiła nawet do 60%.

Kobiety sprawujące opiekę rzadziej podejmowały zatrudnienie niż kobiety bez obowiązków opiekuńczych. Zjawisko to zaobserwować można było wśród kobiet sprawujących opiekę nad dziećmi do 6 lat; w przypadku kobiet sprawujących opiekę nad starszymi dziećmi nie było takiej zależności. Wśród mężczyzn zależność ta w ogóle nie występowała. Może to wynikać z tego, że obowiązki opiekuńcze są często nierówno dzielone w ramach gospodarstwa domowego – spoczywają one głównie na barkach kobiet.

Uczestniczki PO WER opiekujące się małymi dziećmi jako główne bariery w podjęciu zatrudnienia wskazywały niedogodne godziny pracy oraz zbyt długie dojazdy do prac lub konieczność przeprowadzki. Literatura wskazuje, że równie istotnymi barierami są: brak możliwości elastycznego układania godzin pracy, brak możliwości pracy w niepełnym wymiarze czasu, zbyt długi czas pracy, niska dostępność placówek opiekuńczych i edukacyjnych dla dzieci lub ich wysoki koszt, niedostatecznie rozwinięta sieć transportu publicznego, szczególnie w małych miastach i na wsi⁶⁰.

W ramach PO WER brakowało instrumentów ułatwiających łączenie pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi. Co prawda ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy przewiduje kilka rozwiązań (np. dofinansowanie kosztów opieki nad dzieckiem, bon aktywizacyjny, grant na telepracę), to jednak instrumenty te nie cieszyły się popularnością (zob. rozdz. 2). Takie działania jak refundacja kosztów transportu, kosztów opieki nad dziećmi i popularyzacja tych instrumentów, a także popularyzacja pracy w niepełnym wymiarze godzin mogą wesprzeć te osoby w powrocie na rynek pracy. Ważna jest również współpraca z przedsiębiorcami (np. można kierować te osoby do pracodawców, którzy umożliwiają zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu) oraz aktywna promocja oferty aktywizacyjnej, ponieważ osoby te często pozostają poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia, przez co mogą mieć ograniczoną wiedzę na temat dostępnych instrumentów wsparcia. Można również rozważyć wydzielenie osobnego działania (tak jak w przypadku osób niepełnosprawnościami), którego celem byłoby wsparcie w powrocie na rynek pracy młodych kobiet.

Podsumowując, młode kobiety niepracujące i nie uczące się stanowią dużą grupę młodych osób z kategorii NEET. Część z nich chciałaby wrócić na rynek pracy, ale napotyka trudności w łączeniu życia rodzinnego z zawodowym. W programach aktywizacji należy na ten aspekt zwrócić szczególną uwagę, m.in. poprzez działania ułatwiające godzenie obowiązków zawodowych i opiekuńczych.

⁶⁰ Magda I., Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?, IBS Policy Paper 01/2020

Sytuacja osób z niepełnosprawnościami biorących udział w projektach PO WER – podsumowanie

Wsparcie PO WER trafiało do osób z niepełnosprawnościami w ograniczonym zakresie, mimo że były one preferowane podczas rekrutacji do projektów. Osoby z niepełnosprawnościami należą do osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji społecznej, a co za tym idzie, miały pierwszeństwo udziału we wsparciu w niemal wszystkich typach projektów (PUP, OHP, konkursowych). Niemniej, większość osób z niepełnosprawnościami znajduje się poza rejestrami PUP, a to do tych instytucji trafiało najwięcej środków na realizację działań. Ponadto część z nich miała ograniczony dostęp do urzędów pracy - osoby otrzymujące rentę nie mogą rejestrować się jako bezrobotne. Osoby z niepełnosprawnościami brały zatem udział głównie w projektach konkursowych, a w mniejszym stopniu również w projektach OHP.

Występowały przeszkody natury organizacyjnej, które utrudniały osobom z niepełnosprawnościami udział w projektach, jak np. brak dostępu do ubezpieczenia zdrowotnego uczestników niezarejestrowanych jako bezrobotni. Nawet jeśli w ramach projektu finansowano prywatną opiekę medyczną, to często nie była ona wystarczająca (problemem było np. duże oddalenie prywatnej placówki od miejsca zamieszkania, brak dostępu do lekarzy specjalistów). Wydaje się jednak, że objęcie publicznym ubezpieczeniem zdrowotnym uczestników nieposiadających takiego ubezpieczenia (zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju z 2019 r.), rozwiązało ten problem.

Osoby z niepełnosprawnością biorące udział w projektach wyraźnie rzadziej pracowały i prowadziły działalność gospodarczą pół roku po projekcie, nieco częściej natomiast kształciły się. Spośród uczestników z niepełnosprawnościami po upływie pół roku od zakończenia udziału w projekcie pracowało 47% osób. Spośród uczestników bez niepełnosprawności – 65%. Działalność gospodarczą prowadziło 5% uczestników z niepełnosprawnościami i 16% bez niepełnosprawności. Kształciło się natomiast 31% uczestników niepełnosprawnych - o 3 p.p. więcej niż uczestników bez niepełnosprawności.

Pod koniec programu uruchomiono nowe działanie dedykowane osobom z niepełnosprawnościami i należy ocenić to pozytywnie. Znalazło się w nim miejsce na nowe instrumenty (np. zatrudnienie wspomagane) oraz na wsparcie pracodawców, mające na celu przygotowanie ich do zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami. Kontynuacja tego kierunku wydaje się zasadna. Należy również zwrócić uwagę na takie działania jak likwidacja barier architektonicznych i infrastrukturalnych, czy popularyzacja zatrudniania osób z niepełnosprawnościami wśród pracodawców oraz wspieranie ich w dostosowywaniu miejsca pracy do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

Podsumowując, osoby z niepełnosprawnościami radzą sobie na rynku pracy gorzej niż osoby bez niepełnosprawności. Dlatego pożądane jest dalsze wzmacnianie wsparcia skierowanego do tej grupy osób. Przyznanie większej grupie statusu osoby bezrobotnej pozwoliłoby na bardziej aktywne oddziaływanie urzędów pracy na te osoby. Jednocześnie szersze objęcie wsparciem osób biernych zawodowo umożliwi dotarcie do tych osób z niepełnosprawnościami, które nie mogą rejestrować się w urzędach pracy.

12. Wnioski i rekomendacje

Niniejsze zestawienie jest propozycją wykonawcy badania i nie przedstawia ostatecznego kształtu tabeli rekomendacji, jaka zostanie ostatecznie przyjęta do wdrażania.

Lp.	Treść wniosku	Treść rekomendacji	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa rekomendacji	Obszar tematyczny
1.	Zdecydowanie niższy odsetek kobiet ubiegających się o dotacje na założenie działalności gospodarczej wynikający z mniejszej wiedzy kobiet na temat możliwości skorzystania z tej formy wsparcia oraz przede wszystkim z niższej skłonności kobiet do aplikowania o dotację. str. 46	Promowanie informacji o możliwości założenia własnej działalności w ramach projektów zarówno wśród kobiet jak i mężczyzn.	IZ, IP, beneficjenci projektów konkursowych i pozakonkursowych	IZ, IP Prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, mających na celu rozpowszechnienie informacji o możliwości uzyskania dotacji na założenie działalności gospodarczej, szczególnie wśród kobiet – broszury, publikacje, organizacje spotkań z kobietami, które skorzystały z dotacji itp. Przekazywanie informacji o możliwości uzyskania dotacji na założenie działalności gospodarczej w trakcie przeprowadzania diagnozy potrzeb i/lub w trakcie sporządzania IPD.	31.12.2020	Operacyjna	Rynek pracy

2.	<p>Niewielki odsetek osób z grupy NEET korzystający ze wsparcia urzędów pracy.</p> <p>str. 28</p>	<p>Aktywne promowanie i docieranie z ofertą aktywizacyjną do młodych osób niepracujących i nieuczących się pozostających poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia.</p>	<p>MRPiPS, IZ, IP</p>	<p>Zwiększenie odsetka projektów realizowanych przez OHP i beneficjentów projektów konkursowych.</p> <p>Wykorzystywanie przez instytucje rynku pracy, w tym urzędy pracy, innowacyjnych metod upowszechniających ofertę aktywizacyjną tych instytucji, jak np. promocja oferty podczas wydarzeń lokalnych, prowadzenie mobilnych punktów informacji zawodowej, aktywna współpraca z lokalnymi szkołami itp.</p>	30.12.2020	Operacyjna	Rynek pracy
3.	<p>Pracodawcy rzadko korzystają z innych niż staże form wsparcia.</p> <p>str. 83</p>	<p>Popularyzacja innych form, z których mogą skorzystać pracodawcy, np. doposażenia lub wyposażenia stanowiska pracy, zatrudnienia subsydiowanego, prac interwencyjnych. Umożliwi to skorzystanie ze wsparcia tym pracodawcom, którzy są nimi zainteresowani. Są to w szczególności firmy małe i rozwijające się.</p>	<p>MRPiPS, IZ, IP</p>	<p>Częstsze wpisywanie tych form wsparcia do projektów, rozesłanie broszur informacyjnych do pracodawców na temat innych form wsparcia</p>	31.12.2020	Operacyjna	Rynek pracy
4.	<p>Pracodawcy zwracali uwagę na trudności związane ze składaniem wniosków o organizację staży</p>	<p>Uproszczenie procedur związanych ze składaniem wniosku o organizację stażu,</p>	<p>MRPiPS, IZ</p>	<p>Przygotowanie wytycznych w tym zakresie i przekazanie ich</p>	31.12.2020	Operacyjna	Rynek pracy

str. 85	m.in. umożliwienie poprawy niepoprawnie przestanego wniosku czy wprowadzenie elektronicznego obiegu dokumentów przyspieszy i ułatwi proces naboru oraz obsługi poszczególnych form wsparcia.		koordynatorom projektów			
5. str. 85	Relatywnie niewielki odsetek uczestników projektów konkursowych zatrudnionych u pracodawcy, u którego realizowali staż	Preferowanie pracodawców, którzy zobowiążą się do zatrudnienia stażysty po zakończeniu umowy stażowej. Działanie to pozwoli podnieść poziom zatrudnienia stażystów oraz zwiększy atrakcyjność samych staży - gwarancja zatrudnienia może działać na stażystów motywująco.	MRPiPS, IZ, IP	Podpisywanie umów stażowych z pracodawcami zobowiązującymi się do zatrudnienia stażystów przez pewien okres po zakończeniu stażu	31.12.2020	Operacyjna Rynek pracy
6. str. 28 - 29	Znaczną grupę wśród NEET (233 tys.) stanowią kobiety niepracujące zawodowo z powodu sprawowania opieki nad dzieckiem lub inną osobą. Część z nich chciałaby wrócić do pracy zawodowej, ale ma trudności z łączeniem życia rodzinnego i zawodowego. Dla innych, sprawowanie szczególnie w pierwszym okresie życia dziecka osobistej opieki nad dzieckiem jest preferowanym wyborem.	Przeprowadzenie pogłębionego badania potrzeb i postaw kobiet nieaktywnych zawodowo z powodu opieki nad dzieckiem.	IZ	1. Przeprowadzenie pogłębionego badania kobiet nieaktywnych zawodowo z powodu opieki nad dzieckiem, w zakresie: chęci podjęcia pracy zawodowej (w tym w zależności od wieku dziecka), oczekiwanego wymiaru pracy (pełny etat/część etatu), znaczenia elastycznych godzin pracy, pracy zdalnej, preferowanej formy opieki nad dzieckiem	31.03.2021	Operacyjna Rynek pracy

				(instytucjonalna - żłobki, kluby dziecięce/pozainstytucjonalna - matki, ojca, osoby z rodziny, niani), najważniejszych barier w podjęciu zatrudnienia, oczekiwanych form wsparcia			
7.	Mała elastyczność projektów w trakcie realizacji (PUP). Konieczność realizowania form wsparcia zapisanych w projekcie, niezależnie od indywidualnych potrzeb bezrobotnych w PUP. str. 88	Wprowadzenie większej elastyczności w doborze form wsparcia najlepiej dostosowanych do indywidualnych potrzeb uczestników (PUP).	IZ	Wprowadzenie dla projektów PUP w nowej perspektywie (EFS+) elastycznego planowania i rozliczania projektów w oparciu o średni koszt aktywizacji 1 uczestnika (stawka jednostkowa), z pełną elastycznością wyboru liczby oraz rodzaju planowanych form wsparcia (spośród form przewidzianych w Ustawie).	31.12.2021	operacyjna	Rynek pracy
8.	Brak atrakcyjnych instrumentów wspierających łączenie życia rodzinnego z zawodowym. str. 48	Wprowadzenie nowych form wsparcia odpowiadających na potrzeby tej grupy osób oraz popularyzacja instrumentów już istniejących.	MRPiPS, IZ	Wprowadzenie nowych form wsparcia, atrakcyjnych dla tych grup. Popularyzacja instrumentów już obecnych, z których korzysta jednak niewiele osób – refundacji kosztów opieki nad dzieckiem, zwrotu kosztów przejazdu i	30.06.2021	Strategiczna /operacyjna	Rynek pracy

				zakwaterowania, grantu na telepracę.			
9.	<p>Mała kompleksowość wsparcia w PUP. Uczestnicy projektów PUP rzadko otrzymywali więcej niż jedną formę wsparcia fakultatywnego. Wynika to ze sposobu liczenia efektywności zatrudnieniowej i kosztowej na poziomie formy wsparcia.</p> <p>str. 41</p>	<p>Zmiana sposobu liczenia efektywności zatrudnieniowej i kosztowej w PUP.</p> <p>Zwiększenie kompleksowości wsparcia, jeśli zachodzi taka potrzeba (np. umożliwienie przyznania danej osobie jednocześnie stażu i szkolenia).</p>	MRPiPS	<p>Zmiana sposobu liczenia wskaźników efektywności zatrudnieniowej i kosztowej w PUP tak, by były one obliczane na poziomie uczestnika, a nie na poziomie formy wsparcia.</p>	30.06.2021	strategiczna	Rynek pracy
10.	<p>Bon na zasiedlenie trafiał często do absolwentów, którzy w praktyce już studiowali i mieszkali w mieście, do którego formalnie się przenosili lub do osób, które zatrudniały się u swojego wcześniejszego pracodawcy.</p> <p>Jednocześnie obecne zasady przyznawania bonu są ryzykowne dla osób, które chciałyby się przeprowadzić, ale nie mają jeszcze znalezionej pracodawcy - termin dostarczenia dokumentu potwierdzającego zatrudnienie w ciągu 30 dni od przyznania bonu jest zbyt krótki.</p> <p>str. 47</p>	<p>Zmiana zasad przyznawania bonu na zasiedlenie, w celu ograniczenia nadużyć.</p>	MRPiPS	<p>Zmiana zapisów ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (np. uniemożliwienie podjęcia pracy u wcześniejszego pracodawcy) i lepszego dostosowania go do potrzeb osób chcących szukać pracy poza miejscem zamieszkania (np. wydłużenie czasu na znalezienie pracy do 3 miesięcy od uzyskania bonu).</p> <p>Można również rozważyć wprowadzenie innych rozwiązań zwiększających mobilność, np. zwrot kosztów dojazdu na rozmowy kwalifikacyjne</p>	30.06.2021	strategiczna	Rynek pracy

				poza miejscem zamieszkania.			
11.	<p>W projektach PUP nie było możliwości wykorzystania niektórych form wsparcia pozytywnie ocenianych w projektach OHP i konkursowych.</p> <p>Dobrze oceniane formy wsparcia warto rozpowszechnić w projektach OHP i konkursowych.</p> <p>str. 48</p>	<p>Rozszerzenie form wsparcia dostępnych w ramach Ustawy o formy rekomendowane przez uczestników i koordynatorów w ramach niniejszego badania, np. o wsparcie psychologiczne, usługi stylisty, które były bardzo dobrze oceniane przez koordynatorów OHP.</p> <p>Większe wykorzystywanie niektórych form wsparcia w projektach OHP i konkursowych (np. bonów szkoleniowych)</p>	<p>MRPiPS IP Komenda Główna OHP</p>	<p>Rozszerzenie katalogu form wsparcia dostępnych w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach</p> <p>Wprowadzenie zapisów w ww. ustawie umożliwiających powiatowym urządům pracy finansowanie innych form wsparcia (poza programami specjalnymi), wychodzących poza katalog określony w ustawie, np. do wysokości określonej kwoty.</p>	30.06.2021	strategiczna	Rynek pracy
12.	<p>Zbyt niskie stypendium stażowe w projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy.</p> <p>str. 84-85</p>	<p>Podniesienie stypendium stażowego w projektach realizowanych przez powiatowe urzędy pracy. Podniesie to atrakcyjność staży i zwiększy zainteresowanie młodych osób tą formą wsparcia. Pozwoli również zmniejszyć liczbę przerywanych staży.</p>	<p>MRPiPS, IZ</p>	<p>Zmiana zapisów dotyczących zasad organizacji stażu w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy</p>	30.06.2021	Strategiczna	Rynek pracy
13.	<p>Znaczną grupę wśród NEET (233 tys.) stanowią kobiety niepracujące zawodowo z</p>	<p>Opracowanie, z uwzględnieniem wyników</p>	<p>IZ, MRPiPS, MF</p>	<p>IŻ, MRPiPS</p>	31.12.2021	Strategiczna	Rynek pracy

powodu sprawowania opieki nad dzieckiem lub inną osobą. Część z nich chciałaby wrócić do pracy zawodowej, ale ma trudności z łączeniem życia rodzinnego i zawodowego.

str. 28 - 29

rekomendowanego badania, kompleksowego programu wsparcia dedykowanego matkom chcącym powrócić/wejść na rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem i opieką nad dzieckiem.

Konsultacje IŻ z MRPiPS w sprawie przygotowania oferty wsparcia dla matek powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka. Wybór jednego z 2 proponowanych rozwiązań:

1. Wydzielenie dedykowanego działania finansowanego z EFS Plus na lata 2021-2027, dedykowanego projektom kompleksowej aktywizacji kobiet powracających na rynek pracy po urodzeniu dziecka.

2. przygotowanie takiego programu w ramach działań PUP, skierowanych również do osób niezarejestrowanych w PUP jako bezrobotne

MRPiPS

Przygotowanie systemowego rozwiązania w postaci wprowadzenia bonu opiekuńczo-

wychowawczego na
dofinansowanie kosztów
opieki nad dzieckiem w
wieku 1-3 lata,
wypełniającego lukę
między płatnym urlopem
macierzyńsko-
rodzicielskim a opieką
przedszkolną.

MRPiPS / MF

koordynacja polityki
rynku pracy z innymi
obszarami (w tym z
polityką społeczną oraz
podatkową), w celu
zwiększenia korzyści
finansowych z podjęcia
pracy dla osób najślabiej
zarabiających, w tym
matek z niskimi
kwalifikacjami

IZ / MRPiPS

Przygotowanie kampanii
społecznej pokazującej
silne strony matek jako
pracowników (w tym
wysoko rozwinięte
kompetencje miękkie),
promującą zatrudnienie
niepełnoetatowe / pracę
zdalną

<p>14. Realizacja wsparcia odbywała się w warunkach systematycznej poprawy sytuacji na rynku pracy. Znacznie zmniejszyła się grupa docelowa projektów PO WER, w tym w szczególności liczba osób bezrobotnych. Koordynatorzy projektów zazwyczaj mieli więcej dostępnych miejsc niż chętnych do udziału w projekcie, a rekrutacja odpowiedniej liczby uczestników była główną barierą w realizacji projektów (choć sytuacja ta zapewne zmieni się w najbliższym czasie z powodu skutków epidemii koronawirusa).</p> <p>W porównaniu do struktury wszystkich NEET 15-29, wsparcie PO WER w niewielkim stopniu trafiło do bezrobotnych niezarejestrowanych w PUP oraz biernych zawodowo, którzy chcieliby pracować. Ok. 40% bezrobotnych wg definicji BAEL znajduje się poza rejestrami PUP i nie korzysta z ich usług. 29% wszystkich NEET 15-29 stanowią osoby bierne zawodowo, które chciałyby pracować.</p> <p>Takie osoby mogły brać udział jedynie w projektach OHP i konkursowych, natomiast zdecydowaną większość uczestników (87%) stanowiły osoby aktywizowane przez PUP.</p> <p>str. 26</p>	<p>Szersze otwarcie oferty usług aktywizacyjnych na bezrobotnych niezarejestrowanych w PUP oraz biernych zawodowo, którzy chcieliby pracować, ale różne bariery im to uniemożliwiają.</p>	<p>IZ, MRPiPS, WUP, PUP</p>	<p>IZ, MRPiPS</p> <p>Przeprowadzenie konsultacji IZ z MRPiPS (potencjalnie z wsparciem doradczym ewaluatorów) dotyczących systemu wsparcia bezrobotnych poza rejestrami PUP i biernych zawodowo w okresie nowej perspektywy finansowej 2021-2027.</p> <p>Wśród możliwych rozwiązań proponujemy:</p> <p>MRPiPS</p> <p>Zmiana Ustawy i reforma PUP dostosowująca ich działanie do zmian na rynku pracy; przekształcająca je w nowoczesne Centra Pracy, stanowiące 1 punkt kontaktowy dla wszystkich osób poszukujących zatrudnienia (w tym bezrobotnych niezarejestrowanych w PUP); z większą elastycznością w wyborze optymalnych dla danej osoby form</p>	<p>31.12.2021</p>	<p>Strategiczna</p>	<p>Rynek pracy</p>
---	---	-----------------------------	---	-------------------	---------------------	--------------------

wsparcia (również z wykorzystaniem stawki jednostkowej).

MRPiPS/WUP/PUP

Szersze wykorzystanie możliwości zlecania aktywizacji poszczególnych osób podmiotom zewnętrznym (np. NGO), szczególnie w przypadku osób w najtrudniejszej sytuacji na rynku pracy (długotrwale bezrobotnych, osób z niepełnosprawnościami)

PUP

Rozpowszechnienie oferty aktywizacyjnej PUP wśród osób pozostających poza rejestrami publicznych służb zatrudnienia – szczególnie mieszkańców obszarów wiejskich i małych miejscowości, m.in. poprzez mobilne punkty pośrednictwa pracy i informacji zawodowej, współpracę z lokalnymi organizacjami (ośrodki pomocy społecznej,

				szkołami, NGO), promocję podczas wydarzeń lokalnych.			
				IZ / WUP Wsparcie tworzenia nowoczesnych centrów rozwoju talentów przynajmniej na poziomie województw, na wzór Centrum Rozwoju Talentów w Gdańsku, wspierających również osoby niezarejestrowane w PUP w wyborze optymalnej ścieżki zawodowej.			
15.	<p>Dyskusyjne jest skierowanie znacznej części wsparcia PO WER do młodych zarejestrowanych w PUP poniżej 4 miesięcy, zgodnie z zapisami Gwarancji dla Młodzieży. Są to osoby (bardzo) krótkotrwale bezrobotne, znajdujące się w relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy (lepiej niż długotrwale bezrobotni i bierni zawodowo).</p> <p>Tak szybkie udzielanie wsparcia powoduje również pewne nadużycia – np. rejestrację w PUP jedynie w celu otrzymania dotacji na założenie działalności gospodarczej lub w celu uzyskania bonu na zasiedlenie przez osoby posiadające wcześniej zatrudnienie.</p>	<p>Przeanalizowanie zasadności modyfikacji programu Gwarancji dla Młodzieży w PUP, tak by koncentrować wsparcie w ciągu pierwszych 3 miesięcy rejestracji w PUP na wsparciu podstawowym (doradztwie zawodowym i pośrednictwie pracy), oraz oferowaniu wsparcia pogłębionego (np. staży, szkoleń, dotacji) w okresie między 3 a 6 miesiącem od rejestracji (w przypadku wcześniejszego nieskutecznego poszukiwania pracy).</p>	IZ, MRPiPS	<p>Zobligowanie PUP w ramach zmodyfikowanej Gwarancji dla Młodzieży do:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zapewnienia w ciągu pierwszym 3 miesięcy od rejestracji każdej osobie młodej możliwości skorzystania z pakietu wsparcia podstawowego, obejmującego pogłębioną diagnozę potrzeb i przygotowanie IPD, diagnozę kompetencji zawodowych i 	31.12.2021	Strategiczna	Rynek pracy

str. 35

predyspozycji, pomoc w przygotowaniu dokumentów aplikacyjnych i przygotowanie do rozmowy kwalifikacyjnej, regularne konsultacje z doradcą w sprawie postępów/barier w poszukiwaniu pracy, warsztaty aktywnego szukania pracy, możliwość elastycznego dostępu do ofert pracy na komputerach w PUP / przez internet
- Zapewnienia, między 3 a 6 miesiącem od rejestracji w PUP, oferty pracy lub możliwości skorzystania z wsparcia pogłębionego (np. stażu, szkolenia, dotacji), w tym wsparcia mieszanego łączącego optymalne dla danej osoby formy wsparcia (np. szkolenie + staż).

16.	Podział środków na EFS i YEI niepotrzebnie komplikował sprawozdawczość i zmniejszał elastyczność wydatkowania środków w ramach YEI (tylko NEET), nie wnosząc zauważalnej wartości dodanej (poza dostępnością dodatkowych środków na aktywizację młodych).	Rezygnacja z dość sztucznego podziału środków na YEI i EFS.	IZ	Zintegrowanie środków EFS i YEI w nowej perspektywie w ramach tych samych działań, bez prowadzenia osobnej sprawozdawczości (w tym oddzielnego	31.12.2021	Strategiczna	Rynek pracy
-----	---	---	----	--	------------	--------------	-------------

str. 88-89	raportowania wskaźników).						
17.	Nierównomierny dostęp do wsparcia w ciągu roku w PUP. Nabory na formy wsparcia uruchamiane są najczęściej na początku roku. Jest to utrudnienie dla osób rejestrujących się w powiatowych urzędach pracy w drugiej połowie roku (np. absolwentów), którzy muszą czekać na otwarcie naborów w kolejnym roku.	Zapewnienie równomiernego dostępu do wsparcia w PUP w ciągu roku.	IZ IP MRPiPS	Równomierne rozkładanie projektów przez PUP w ciągu roku, dostosowane do liczby bezrobotnych w poszczególnych miesiącach.	31.12.2021	strategiczna	Rynek pracy
str. 84							

Aneks

1. Tabele wynikowe relatywnej efektywności form wsparcia w podziale na płeć i miejsce zamieszkania

W poniższych tabelach przedstawiono relatywne efektywności sześciu form wsparcia: stażu, bon stażowego, szkolenia, bonu szkoleniowego, prac interwencyjnych oraz robót publicznych w podziale na płeć i miejsce zamieszkania (miasto lub wieś). Efekty netto zostały oszacowane metodą propensity score matching (zob. rozdz. 5), a zmienna wynikowa określa, czy dana osoba 12 miesięcy po zakończeniu wsparcia była osobą bezrobotną zarejestrowaną w urzędzie pracy. W wierszach tabeli określona jest przyznana forma wsparcia (W), a w kolumnach grupa porównawcza (K). Oszacowany efekt odpowiada na pytanie: o ile punktów procentowych zmieniłoby się prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału w Programie dla osób, które otrzymały wsparcie K, jeśli otrzymałyby wsparcie W?

W wierszach znajdują się potencjalnie przyznane formy wsparcia, a w kolumnach formy przyznane faktycznie. Liczba znajdująca się na przecięciu wiersza i kolumny obrazuje efekt jaki wywarłoby przyznanie formy wsparcia z wiersza zamiast formy wsparcia z kolumny. Dlatego wyniki zawarte w pierwszym wierszu tabeli odpowiadają na pytanie: jaki byłby efekt przyznania stażu zamiast bonu stażowego, szkolenia, bonu szkoleniowego itd. Poszczególne wartości (liczbę należy pomnożyć przez 100) oznaczają o ile punktów procentowych zmieniłoby się prawdopodobieństwo bycia bezrobotnym 12 miesięcy po zakończeniu udziału we wsparciu, gdyby przyznano formę wsparcia zapisaną w wierszu, zamiast tej w kolumnie.

Tabela 16. Relatywna efektywność netto form wsparcia (kobiety pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)

	staż	bon stażowy	szkolenie	bon szkoleniowy	prace interwencyjne	roboty publiczne
staż	-	0,039***	-0,016***	0,008	0,041***	-0,049***
bon stażowy	-0,032***	-	-0,048***	-0,058***	- 0,005	-0,082***
szkolenie	0,016***	0,046***	-	- 0,009	0,069***	-0,017*
bon szkoleniowy	- 0,011	0,034**	- 0,011	-	0,025*	- 0,020
prace interwencyjne	-0,039***	- 0,004	-0,052***	- 0,030	-	-0,07***
roboty publiczne	0,02***	0,02*	- 0,001	0,022	0,06***	-

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CeSAR.

Tabela 17. Relatywna efektywność form wsparcia (mężczyźni pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)

	staż	bon stażowy	szkolenie	bon szkoleniowy	prace interwencyjne	roboty publiczne
staż	-	0,024***	-0,003	0,007	0,003	-0,085***
bon stażowy	-0,025***	-	-0,03***	-0,025**	-0,034***	-0,109***
szkolenie	-0,007***	0,009	-	0,004	-0,003	-0,07***
bon szkoleniowy	-0,006	0,010	-0,004	-	-0,008	-0,073***
prace interwencyjne	-0,003	0,03***	0,002	0,008	-	-0,082***
roboty publiczne	0,085***	0,101***	0,086***	0,081***	0,083***	-

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CeSAR.

Tabela 18. Relatywna efektywność netto form wsparcia (mieszkańcy miast pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)

	staż	bon stażowy	szkolenie	bon szkoleniowy	prace interwencyjne	roboty publiczne
staż	-	0,033***	-0,008**	- 0,001	0,033***	-0,046***
bon stażowy	-0,039***	-	-0,051***	-0,031**	- 0,003	-0,073***
szkolenie	- 0,002	0,026***	-	- 0,004	0,018***	-0,054***
bon szkoleniowy	- 0,003	0,027**	- 0,006	-	0,018**	-0,045***
prace interwencyjne	-0,028***	0,008	-0,025***	- 0,023	-	-0,063***
roboty publiczne	0,039***	0,084***	0,005	- 0,010	0,067***	-

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CeSAR.

Tabela 19. Relatywne efektywność netto form wsparcia (mieszkańcy wsi uczestnicy pomiędzy 18 a 29 rokiem życia w latach 2015-2017)

	staż	bon stażowy	szkolenie	bon szkoleniowy	prace interwencyjne	roboty publiczne
staż	-	0,034***	-0,014***	0,005	0,025***	-0,074***
bon stażowy	-0,024***	-	-0,04***	-0,064***	-0,010	-0,087***
szkolenie	0,001	0,015	-	0,014	0,013***	-0,077***
bon szkoleniowy	0,006	0,036***	-0,002	-	-0,005	-0,078***
prace interwencyjne	-0,021***	0,002	-0,034***	-0,008	-	-0,086***
roboty publiczne	0,049***	0,063***	0,005	0,074**	0,079***	-

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych CeSAR.

2. Metodologia analizy efektywności netto interwencji

Dane wykorzystane do analizy efektywności netto

Dane z SL otrzymane z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju (obecnie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej) obejmowały wszystkie osoby, które zakończyły wsparcie w ramach projektu PO WER w okresie od czerwca 2014 r. do grudnia 2018 r. Spośród nich, w poszczególnych etapach projektu, losowano próbę uczestników, z którymi przeprowadzono wywiady CATI, które pozwoliły określić sytuację edukacyjną i zawodową beneficjentów 6 miesięcy po zakończeniu wsparcia. Łącznie przeprowadzono 7 171 takich ankiet, z czego 89% dotyczyło wsparcia finansowanego z YEI.

Aby zidentyfikować grupę kontrolną dla uczestników wsparcia, przeprowadzono dodatkowo wywiady CATI z 2 tys. osób młodych z grupy NEET, którzy nie otrzymali wsparcia od powiatowego urzędu pracy lub Ochotniczych Hufców Pracy w formie szkolenia, kursu zawodowego, stażu, praktyki, dotacji na nałożenie działalności gospodarczej lub dofinansowania zatrudnienia w ciągu ostatnich 18 miesięcy.

O ile jednak dla grupy interwencji (uczestników PO WER) możliwe jest określenie momentu zakończenia udziału w Programie, o tyle osoby z puli kontrolnej nie posiadały z definicji ani daty rozpoczęcia, ani daty zakończenia udziału w Programie. Aby rozwiązać ten problem dla grupy kontrolnej, datę kontaktu telefonicznego przyjęto jako moment 6 miesięcy po przystąpieniu do projektu. Pytanie retrospektywne o sytuację 5, 9 lub 12 miesięcy wcześniej jest hipotetycznym momentem otrzymania wsparcia.

Wskaźnik sukcesu

Analiza efektu oddziaływania interwencji wykorzystuje analogiczne wskaźniki do raportowanych na poszczególnych etapach badania: odsetek uczestników, którzy brali udział w kształceniu, pracowali lub prowadzili działalność gospodarczą 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie – wskaźniki YEI-1, YEI-2 i YEI-3 (zob. Rozdz. 4 Tabela 21. Długoterminowe wskaźniki rezultatu). Wskaźnik YEI-4 (osoby w niekorzystnej sytuacji społecznej pracujące sześć miesięcy po opuszczeniu Programu) nie może być w tym kontekście analizowany, ponieważ określenie trudnej sytuacji zależało w większości przypadków od decyzji urzędnika i nie jest możliwe dla grupy kontrolnej.

Dobór zmiennych kontrolnych

Aby zagwarantować maksymalne podobieństwo osób z grupy kontrolnej do beneficjentów wsparcia w zakresie obserwowalnych charakterystyk, dokonano selekcji zmiennych, które mogły wpływać zarówno na obserwowane efekty (przyjęte wskaźniki sukcesu), jak na prawdopodobieństwo udziału w Programie. Ostatecznie, wśród zmiennych kontrolnych stanowiących podstawę późniejszego dopasowania osób z puli kontrolnej do beneficjentów wsparcia uwzględniono:

1. Cechy społeczno-ekonomiczne:
 - a. Płeć (kobieta / mężczyzna)
 - b. Wiek w momencie rejestracji w instytucji przyznającej wsparcie
 - c. Wykształcenie (uwzględniono 3 kategorie: ISCED 0-2, ISCED 3-4 oraz ISCED 5-6)
 - d. Miejsce zamieszkania (wieś, miasto 10-50 tys., miasto 50-100 tys., miasto powyżej 100 tys. mieszkańców)
 - e. Niepełnosprawność (tak / nie)
 - a. Długość doświadczenia zawodowego (w kategoriach: brak, do roku, pomiędzy 1 a 3 lata, powyżej 3 lat doświadczenia)
2. Cechy związane z województwem zamieszkania:
 - a. Wskaźnik bezrobocia (wartość w momencie otrzymania wsparcia)
 - b. Wskaźnik wynagrodzeń (w odniesieniu do średniej krajowej w momencie otrzymania wsparcia)
3. Okres przyznania wsparcia:
 - a. Wyróżniono pięć okresów, pokrywających się z datami raportów wskaźnikowych (VI 2014 – VI 2015; VII 2015 – VI 2016; VII 2016 – VI 2017; VII 2017 – VI 2018; VII 2018 – XII 2018)

Metoda estymacji przez dopasowanie

W przyjętej koncepcji badawczej celem było porównanie sytuacji zawodowej osób uczestniczących w Programie PO WER z tzw. sytuacją kontrfaktyczną, która miałyby miejsce, gdyby osoby te nie wzięły udziału w tym Programie. Aby zwiększyć jakość otrzymanego szacunku efektu netto wsparcia, niezbędne było zredukowanie tzw. obciążenia selekcyjnego⁶¹, poprzez odpowiedni sposób selekcji grupy kontrolnej.

W ramach niniejszego badania zastosowano metodę dopasowania grupy kontrolnej według cech, wykorzystując do tego podejście *propensity score matching* (PSM).⁶² Polega ono na dopasowaniu do siebie osób na podstawie tzw. *propensity scores* (PS), które są estymowanym prawdopodobieństwem otrzymania wsparcia przez daną osobę i oblicza się je na podstawie cech osób biorących udział w badaniu. Cechy te powinny być jednocześnie istotne z punktu widzenia wpływu na efekty Programu, w naszym przypadku – na szanse utrzymania się poza bezrobociem 6 miesięcy po zakończeniu realizacji Programu. Na podstawie PS do osób, które faktycznie otrzymały wsparcie można dopasować ich „bliźniaka”

⁶¹ Obciążenie selekcyjne (ang. selection bias) pojawia się wskutek nielosowego doboru uczestników do realizowanego wsparcia. Może ono wynikać zarówno z formalnych i nieformalnych kryteriów rekrutacji do programu (selekcja), jak i z indywidualnych cech poszczególnych osób wpływających na ich chęć udziału w programie (autoselekcja). W celu eliminacji lub przynajmniej istotnego zmniejszenia obciążenia selekcyjnego, niezbędna jest kontrola cech różnicujących grupę uczestników i osób nieuczestniczących we wsparciu.

⁶² Rosenbaum, Paul R. and Donald B. Rubin (1983), "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects," *Biometrika*, 70, 41-55.

w grupie kontrolnej. Dzięki tej metodzie możliwe jest obliczenie efektu netto wsparcia dla osób biorących udział w Projekcie - *average treatment effect on the treated* (ATET)^{63,64}.

Należy pamiętać, że jakość dopasowania uczestników interwencji do osób, które nie wzięły udziału w żadnej aktywnej polityce rynku pracy, dotyczy tylko zmiennych, które jesteśmy w stanie kontrolować. Poprawiająca się od 2013 roku sytuacja na rynku pracy oraz duże środki przeznaczone na aktywne polityki rynku pracy dla osób młodych, gwarantujące ich szeroką dostępność, sugerują, że uczestnicy interwencji i osoby z grupy kontrolnej w coraz większym stopniu różnią się co do ich chęci uczestnictwa w rynku pracy i ewentualnego podjęcia zatrudnienia. W Programie prawdopodobnie biorą udział jednostki, które aktywnie poszukują pracy i są gotowe podjąć zatrudnienie. Właściwą grupą kontrolną byłyby osoby, które są gotowe do pracy, ale nie otrzymały żadnego wsparcia. Badanie CATI nie pozwala na jednoznaczną identyfikację, czy dana osoba w ogóle chce podjąć zatrudnienie (słowna deklaracja, nie oznacza, że taka osoba faktycznie próbuje znaleźć pracę). To powoduje, że prezentowane oszacowania efektów oddziaływania są górną granicą rzeczywistych efektów.

⁶³ Caliendo, M. and Kopeinig, S. (2008), SOME PRACTICAL GUIDANCE FOR THE IMPLEMENTATION OF PROPENSITY SCORE MATCHING. *Journal of Economic Surveys*, 22: 31-72. doi:10.1111/j.1467-6419.2007.00527.x

⁶⁴ Zgodnie z metodologią zaproponowaną przez Caliendo i Kopeinig (2008), ogólna procedura w technice PSM wygląda w sposób następujący:

1. Estymacja propensity score.
2. Wybór algorytmu łączenia obserwacji.
3. Ocena jakości dopasowania (sample balance).
4. Estymacja efektu netto.

W niniejszym badaniu do oszacowania propensity scores użyto regresji probitowej (modele probitowe służą do szacowania prawdopodobieństwa zajścia danego zdarzenia na podstawie obserwowalnych cech charakterystycznych), a w algorytmie łączenia obserwacji zastosowano dopasowanie z jednym „bliźniakiem” (nearest neighbour matching). użytą miarą jakości dopasowania jest średnie standaryzowane obciążenie (mean standardized bias - MSB). Jakość dopasowania jest dobra we wszystkich analizowanych modelach - MSB nie przekracza 5%, a więc przyjętej wartości granicznej dla badań empirycznych.

Tabela 20. Efekt netto wsparcia w podziale na podgrupy.

Wskaźnik	Wszyscy	PUP	OHP i konkursowe	Wieś	Miasto	Mężczyźni	Kobiety
YEI 1	-0,083*** (0,022)	-0,045** (0,020)	-0,181*** (0,027)	-0,137*** (0,038)	-0,070** (0,028)	-0,146*** (0,034)	-0,035 (0,033)
YEI 2	0,359*** (0,020)	0,393*** (0,022)	0,224*** (0,023)	0,341*** (0,032)	0,360*** (0,020)	0,355*** (0,024)	0,373*** (0,023)
YEI 3	0,158*** (0,007)	0,211*** (0,009)	0,022*** (0,007)	0,142*** (0,010)	0,176*** (0,008)	0,190*** (0,010)	0,124*** (0,011)
Obserwacje	8 451	6 536	3 897	3 176	5 275	3 988	4 463
Control	1 982	1 982	1 982	673	1 309	892	1 090
Treated	6469	4 554	1 915	2 503	3 966	3 096	3 373

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1, (błąd standardowy oszacowania w nawiasie)

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 21. Ważony efekt netto wsparcia w podziale na podgrupy.

Wskaźnik	Wszyscy	PUP	OHP i konkursowe	Wieś	Miasto	Mężczyźni	Kobiety
YEI 1	-0,057	0,000	-0,222	-0,110	-0,030	-0,128	-0,003
YEI 2	0,374	0,339	0,272	0,394	0,354	0,351	0,364
YEI 3	0,109	0,118	-0,004	0,098	0,127	0,153	0,058

Źródło: Opracowanie własne.

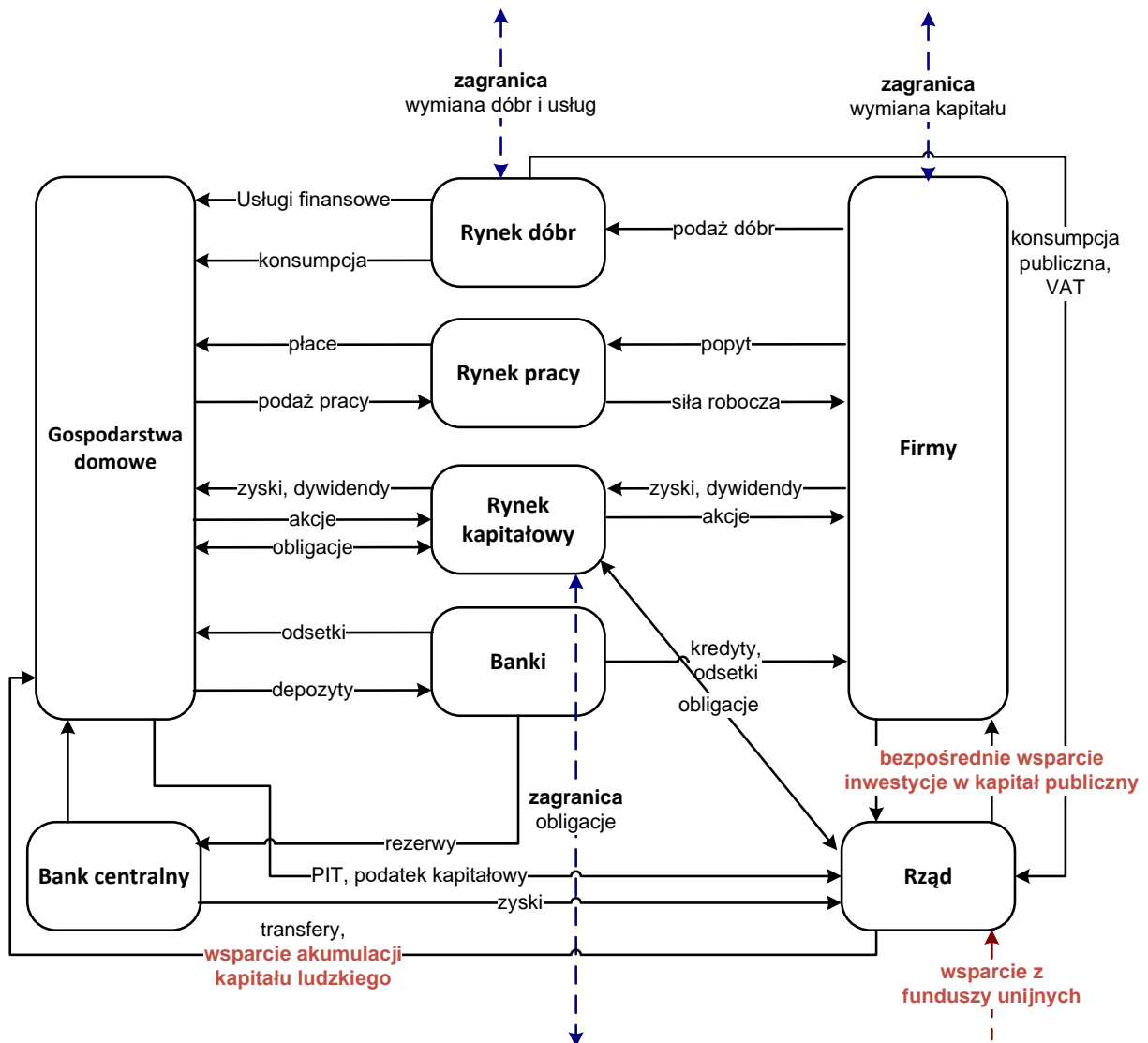
3. Schemat modelu DSGE dla Polski

W modelu wyróżniamy następujące podmioty: gospodarstwo domowe, firmy (podzielone na sektory), rząd oraz sektor zagraniczny. Równania opisujące zachowanie podmiotów wynikają z rozwiązania zestawu dynamicznych problemów optymalizacyjnych przy ograniczeniach opisujących ich otoczenie. W przypadku gospodarstwa domowego celem jest maksymalizacja użyteczności z konsumpcji. Z kolei problem firm polega na wyborze optymalnej ilości czynników produkcji by zmaksymalizować zysk. Członkowie gospodarstwa domowego oraz firmy spotykają się na rynku pracy, który modelowany jest z wykorzystaniem mechanizmu dopasowań i poszukiwań (ang. *search and matching*) wraz z mechanizmem negocjacji płacowych Nasha, zgodnie z najnowszymi ustaleniami teoretycznymi i empirycznymi ekonomii pracy. Sektor firm podzielony jest ponadto na wiele sektorów zgodnych z Polską Klasyfikacją Działalności. Wyróżniamy sektor rolnictwa, wydobywania, przemysłu, energii, budownictwa, transportu, usług rynkowych, usług publicznych. Współzależności pomiędzy sektorami skalibrowane są do najnowszej (2015 rok) tablicy przepływów międzygałęziowych dostępnych na stronie Głównego Urzędu Statystycznego. Z kolei sektor rządowy odpowiedzialny jest za zbieranie podatków, konsumpcję publiczną oraz przekazanie transferów do gospodarstwa domowego. Powyższe oraz inne współzależności pomiędzy podmiotami ekonomicznymi modelu pokazane są na schemacie 2.

Ze względu na stopień rozbudowania modelu możliwe jest symulowanie wpływu interwencji z wielu odległych od siebie obszarów i dziedzin: polityka energetyczna, polityka transportowa, polityka spójności jak i polityki rynku pracy. Interwencja będąca przedmiotem niniejszej analizy polega na wprowadzeniu szoku do modelu zmieniającego efektywność procesu dopasowania pomiędzy poszukującymi pracy a wakatami na rynku pracy. Siła szoku jest ustalana przez filtr Kalmana⁶⁵ w taki sposób, aby liczba dodatkowych nowo zajętych miejsc pracy w latach 2014-2018 była zgodna z ustaleniami badań na poziomie mikroekonomicznym. W celu oszacowania trwałości interwencji, symulacja została przedłużona do 2025 roku.

⁶⁵ Filtr Kalmana jest algorytmem matematycznym, który pozwala na przeprowadzenie symulacji z wykorzystaniem modelu makroekonomicznego. Filtr Kalmana pozwala na obliczenie zachowania w czasie wybranych zmiennych (takich jak PKB, wartość dodana, wpływy podatkowe, stopa bezrobocia) w odpowiedzi na zadaną interwencję.

Schemat 1. Ogólny schemat modelu DSGE dla Polski



Źródło: Opracowanie własne.

Bibliografia

Publikacje

1. Bergeman, A., van den Berg, G. (2008). Active Labor Market Policy Effects for Women in Europe — A Survey. *Annales D'Économie Et De Statistique*, (91/92), 385-408
2. Caliendo, M. and Kopeinig, S. (2008), Some practical guidance for the implementation of propensity score matching. *Journal of Economic Surveys*, 22: 31-72.
3. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. I Raport tematyczny”, Warszawa 2015.
4. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport tematyczny”, Warszawa 2018.
5. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. I Raport wskaźnikowy”, Warszawa 2016.
6. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. II Raport wskaźnikowy”, Warszawa 2017.
7. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. III Raport wskaźnikowy”, Warszawa 2018.
8. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. IV Raport wskaźnikowy”, Warszawa 2019.
9. IBS, Imapp, IQS, „Badanie efektów wsparcia zrealizowanego na rzecz osób młodych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. V Raport wskaźnikowy”, Warszawa 2019.
10. Magda I. (2020), „Jak zwiększyć aktywność zawodową kobiet w Polsce?”, IBS Policy Paper 01/2020
11. Mousley, P., Ricaldi, F., “Measuring jobs-linked externalities in private investment projects”. *An FCV perspective.*, The World Bank
12. Rosenbaum, Paul R. and Donald B. Rubin (1983), “The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects,” *Biometrika*, 70, 41-55.
13. Smoter M. (2019), “Nie uczą się I nie pracują. Czy stanowią wyzwanie dla polity publicznej?”, IBS Policy Paper 03/2019

Dokumenty

1. Definicje wskaźników monitorowania Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 (Załącznik nr 2b do SZOOP)
2. Kryteria wyboru projektów dla poszczególnych osi priorytetowych, działań i poddziałań (załącznik nr 3 do SZOOP)
3. Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014-2020
4. Ogólne kryteria wyboru projekt w pozakonkursowych o charakterze koncepcyjnym w ramach PO WER 2014-2020
5. Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
6. Tabela wskaźników rezultatu bezpośredniego i produktu dla działań i poddziałań (Załącznik nr 2a do SZOOP)
7. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz.U. z 2019r. poz.1482, z późn.zm.)
8. Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć z udziałem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w obszarze rynku pracy na lata 2014-2020
9. Zaktualizowany Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce