

# Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich

Raport końcowy



Instytut Badań Strukturalnych

Reytech Sp. z o.o.

ASM Sp. z o.o.

Listopad 2010

**KOORDYNACJA:**

IGA MAGDA

**AUTORZY:**

HORACY DĘBOWSKI

JAN GAŚKA

MACIEJ LIS

IGA MAGDA

KAROL POGORZELSKI

IZABELA SOBIECH

**WSPÓŁPRACA:**

SONIA BUCHHOLTZ

EWA CHAJDYS

DANIEL GAŁKA

KINGA KIEROŃ

ANNA KRAJEWSKA

JAROSŁAW NAZARCZUK

**Instytut Badań Strukturalnych**

ul. Rejtana 15 lok. 24/25

02-516 Warszawa, Polska

e-mail: [ibs@ibs.org.pl](mailto:ibs@ibs.org.pl)

[www.ibs.org.pl](http://www.ibs.org.pl)

tel: + 48 22 629 33 82; fax. +48 22 395 50



UNIA EUROPEJSKA  
EUROPEJSKI FUNDUSZ  
ROZWOJU REGIONALNEGO



---

**Wykaz skrótów:**

---

BAEL - Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności

BO - beneficjent ostateczny

CATI - (*Computer Assisted Telephone Interview*) wspomagany komputerowo wywiad telefoniczny

CAWI - (*Computer Assisted Web Interview*) - badanie ankietowe przeprowadzane przez Internet

EFS - Europejski Fundusz Społeczny

GUS - Główny Urząd Statystyczny

IDI - (*In-Depth Interview*) indywidualny wywiad pogłębiony

IW - Instytucja Wdrażająca

IW EQUAL - Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL

IZ - Instytucja Zarządzająca

ORP - Obserwatorium Rynku Pracy

PARP - Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości

PEFS (Podsystemu Europejskiego Funduszu Społecznego) - baza informacji o beneficjentach EFS

PKB - Produkt Krajowy Brutto

PO KL - Program Operacyjny Kapitał Ludzki

PSZ – Publiczne Służby Zatrudnienia

PUP - Powiatowy Urząd Pracy

SIMIK - System Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności

SPO RZL - Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich

SRP - Stan Realizacji Projektów - baza administrowana przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zawierająca informacje o wszystkich Programach

WUP - Wojewódzki Urząd Pracy

ZORP - Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy

ZPORR - Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

<b>1</b>	<b>STRESZCZENIE .....</b>	<b>6</b>
	<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>WPROWADZENIE .....</b>	<b>16</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA I ŹRÓDŁA DANYCH I INFORMACJI .....</b>	<b>19</b>
3.1	BAZA SRP .....	19
3.2	BAZA PEFS .....	19
3.3	BADANIE CATI BENEFICJENTÓW SPO RZL I ZPORR .....	19
3.4	BADANIE CATI DLA BENEFICJENTÓW, KTÓRZY OTRZYMALI WSPARCIE POMOSTOWE BĄDŹ NA OTWARCIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ .....	20
3.5	BADANIE CATI W PRÓBIE KONTROLNEJ FIRM ZAŁOŻONYCH BEZ WSPARCIA EFS .....	22
3.6	PANEL EKSPERTÓW .....	23
3.7	INDYWIDUALNE WYWIADY POGŁĘBIONE .....	23
3.8	ANALIZA EKONOMETRYCZNA I STATYSTYCZNA .....	24
<b>4</b>	<b>DZIAŁANIA NA RZECZ PODNOSZENIA KAPITAŁU LUDZKIEGO W POLSCE W LATACH 2004-2009 .....</b>	<b>25</b>
4.1	ROLA EFS I POLITYK KRAJOWYCH .....	25
4.2	OCENA STRUKTURY WYDATKOWANIA ŚRODKÓW .....	26
4.2.1	<i>Wsparcie akumulacji kapitału ludzkiego ze środków krajowych.....</i>	<i>26</i>
4.2.2	<i>Wsparcie akumulacji kapitału ludzkiego ze środków UE.....</i>	<i>27</i>
4.3	STRUKTURA BENEFICJENTÓW WSPARCIA .....	34
4.3.1	<i>Społeczno-demograficzna struktura populacji beneficjentów .....</i>	<i>34</i>
4.3.2	<i>Struktura beneficjentów na podstawie badania CATI.....</i>	<i>38</i>
4.4	OCENA ADEKWATNOŚCI ALOKACJI ŚRODKÓW.....	41
4.4.1	<i>Ocena wsparcia na podstawie badania CATI i analizy sprawozdawczości.....</i>	<i>41</i>
4.4.2	<i>Ocena wsparcia w świetle IDI.....</i>	<i>43</i>
4.5	PODSUMOWANIE I WNIOSKI CZĄSTKOWE.....	44
<b>5</b>	<b>ANALIZA INTERWENCJI EFS WEDŁUG OBSZARÓW I TYPÓW WSPARCIA .....</b>	<b>46</b>
5.1	OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI INTERWENCJI WSPÓŁFINANSOWANEJ ZE ŚRODKÓW EFS, Z UWZGLĘDNIENIEM PERSPEKTYWY REGIONALNEJ.....	47
5.1.1	<i>Ogólna i relatywna skuteczność poszczególnych rodzajów projektów .....</i>	<i>48</i>
5.1.2	<i>Szkolenia i kształcenie ustawiczne .....</i>	<i>52</i>
5.1.3	<i>Stypendia.....</i>	<i>59</i>
5.1.4	<i>Informatyzacja i zakup sprzętu komputerowego .....</i>	<i>60</i>
5.1.5	<i>Wsparcie działalności gospodarczej.....</i>	<i>60</i>
5.1.6	<i>IW EQUAL.....</i>	<i>61</i>
5.1.7	<i>Rozkład regionalny.....</i>	<i>63</i>
5.2	OCENA WSPÓŁZALEŻNOŚCI MIĘDZY INTERWENCJAMI EFS A POLITYKAMI KRAJOWYMI .....	63
5.2.1	<i>Bezpośredni wpływ EFS na wzmocnienie instytucji krajowych.....</i>	<i>63</i>
5.2.2	<i>Pośredni wpływ realizacji interwencji na polityki krajowe .....</i>	<i>66</i>
5.2.3	<i>Pośredni wpływ sytuacji społeczno-gospodarczej na realizowane interwencje.....</i>	<i>67</i>
5.3	OCENA ROZWIĄZAŃ INSTYTUCJONALNYCH SŁUŻĄCYCH ANALIZIE REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY .....	70
5.3.1	<i>Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy .....</i>	<i>70</i>
5.3.2	<i>Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy.....</i>	<i>71</i>
5.3.3	<i>Ocena działalności Obserwatoriów .....</i>	<i>73</i>
5.4	PODSUMOWANIE I WNIOSKI CZĄSTKOWE.....	75

<b>6</b>	<b>OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI WSPARCIA Z EFS DLA OSÓB ROZPOCZYNAJĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ.....</b>	<b>78</b>
6.1	TEORETYCZNE UMOCOWANIE POLITYK WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI .....	78
6.2	DOTYCHCZASOWE WYNIKI EMPIRYCZNE I WNIOSKI Z INNYCH EWALUACJI .....	80
6.3	PROGRAMY WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI W POLITYCE SPÓJNOŚCI W POLSCE.....	81
6.4	CHARAKTERYSTYKA MIKRO-PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE.....	84
6.4.1	<i>Podmioty gospodarcze</i> .....	84
6.4.2	<i>Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą</i> .....	86
6.4.3	<i>Przeżywalność</i> .....	91
6.5	CHARAKTERYSTYKA BENEFICJENTÓW .....	93
6.6	DETERMINANTY PRZEŻYWALNOŚCI FIRM .....	98
6.7	PRZEŻYWALNOŚĆ FIRM – EFEKTYWNOŚĆ NETTO .....	100
6.8	PODSUMOWANIE I WNIOSKI CZĄSTKOWE.....	104
<b>7</b>	<b>WNIOSKI I REKOMENDACJE .....</b>	<b>106</b>
<b>8</b>	<b>ANEKSY:.....</b>	<b>116</b>
8.1	TABELA REKOMENDACJI .....	116
<b>9</b>	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>122</b>

# 1 Streszczenie

## *Kontekst i cel badania*

---

### *Kapitał ludzki...*

czyli szeroko rozumiana jakość zasobów ludzkich, uznawany jest za jeden z kluczowych czynników wpływających na wzrost gospodarczy oraz rozwój społeczny. Jego rola jest szczególnie ważna w gospodarkach rozwijających się, takich jak Polska. Wyniki badań teoretycznych i empirycznych wskazują, że z uwagi na kosztowność inwestycji w edukację, pożądana jest taka interwencja rządu, która może zwiększyć dostępność kształcenia dla osób najbiedniejszych, a także wpłynąć na rozpowszechnienie kształcenia. Za interwencją publiczną przemawia ponadto fakt, że firmom nie zawsze opłaca się doszkalać swoich pracowników, ponieważ nabyte umiejętności (w szczególności ogólne) mogą zostać przeniesione do innej firmy, oferującej wyższe wynagrodzenie.

### *Celem badania była...*

analiza i ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego (w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich - SPO RZL, drugiego priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego - ZPORR oraz inicjatywy EQUAL) w perspektywie 2004-2006 na podniesienie jakości zasobów ludzkich w Polsce.

### *Metodologia badania*

Badanie zrealizowane zostało z wykorzystaniem szerokiego spektrum metod badawczych: (i) przeglądu dokumentacji (w tym literatury naukowej i dotychczasowych ewaluacji EFS), (ii) analizy danych statystycznych (ze specjalnie utworzonej bazy, łączącej informacje o wszystkich beneficjentach EFS w ramach SPO RZL, ZPORR i IW EQUAL w całym kraju; a także z bazy *Stan Realizacji Projektów*), (iii) badania CATI beneficjentów wszystkich rodzajów wsparcia, (iv) badania CATI beneficjentów dofinansowania rozpoczęcia działalności gospodarczej – wraz z badaniem grupy kontrolnej i ekonometrycznej analizy wyników, (v) indywidualnych wywiadów pogłębionych z 9 przedstawicielami Instytucji Wdrażających i Zarządzającej, a także (vi) panelu ekspertów oraz badania studiów przypadku.

## *Struktura wydatkowania środków na kapitał ludzki i ich beneficjentów*

---

W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na poprawę jakości kapitału ludzkiego w perspektywie finansowej 2004-2006 przeznaczono ok. 1,9 mld euro (w wartościach realnych, tj. w cenach stałych z 2004 r.), w ramach trzech programów: SPO RZL (Priorytet I i II), ZPORR (Priorytet II, działania 2.1-2.5) oraz EQUAL (tematy A, F, G, I). Największa alokacja EFS na poprawę jakości kapitału ludzkiego przypadała na Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, alokacja na IW EQUAL, z uwagi na jej charakter, była znacznie niższa.

### *Struktura wydatków: wymiar regionalny*

Zróznicowanie alokacji i struktury wydatków między województwami było większe, niż wynikałoby to z istniejących dysproporcji w wielkości poszczególnych regionów, ich poziomu gospodarczego i

sytuacji na rynku pracy, a więc czynników uwzględnionych w ustalaniu alokacji regionalnej. W szczególności, część środków skierowana do województwa mazowieckiego była większa, niż wynikałoby to z liczby jego mieszkańców. Województwa śląskie, wielkopolskie i małopolskie, które należą do najbardziej zaludnionych terenów kraju, charakteryzowały się względnie niewielkim udziałem w wydatkach na podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Można przypuszczać, że w ich przypadku (w przeciwieństwie do Mazowsza) znaczenie miał relatywnie wysoki PKB per capita i niska, na tle kraju, stopa bezrobocia. Wyraźne było także zróżnicowanie regionalne w ramach wybranych działań – przykładowo wysoki udział woj. lubelskiego i podkarpackiego w wydatkach w ramach działania 2.2 ZPORR (dużo wyższy niż ich udział w przewidzianej w dokumentach programowych alokacji).

#### *Struktura wydatków: obszary interwencji*

Najwięcej środków przeznaczono na działania mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup społecznych i ich integrację zawodową i społeczną. Wysokim udziałem, zarówno w liczbie projektów, jak i w ich łącznej wartości, charakteryzowały się również działania wspierające edukację, kształcenie ustawiczne, szkolenia i doradztwo zawodowe – tutaj najważniejszą rolę odegrały szkolenia i stypendia, a zdecydowanie mniejsze znaczenie miało doradztwo zawodowe. Pośród typów interwencji, na podstawie informacji dla wybranych województw i tylko dla ZPORR, możliwe było wskazanie, że największym zainteresowaniem cieszyły się stypendia dla uczniów, na drugim miejscu plasowały się zaś szkolenia, a najmniejszej liczbie osób oferowano wsparcie w ramach doradztwa i subsydiowanego zatrudnienia.

#### *Struktura beneficjentów wsparcia*

Wyraźną większość wśród beneficjentów stanowiły kobiety (60 proc.). Ta przewaga utrzymywała się w każdym z województw, zarówno wśród ludności miejskiej, jak i wiejskiej. Ponadto, wśród beneficjentów wsparcia wyraźna była nadreprezentacja osób młodych i z wyższym wykształceniem na tle ogółu populacji (w woj. warmińsko-mazurskim, zachodniopomorskim i podkarpackim osoby poniżej 25 lat stanowiły ponad połowę ogółu objętych wsparciem). Taka struktura beneficjentów po części determinowana była wysokim udziałem stypendiów w oferowanym wsparciu. Tym samym, istotną część środków skierowano do osób, które, według badań, są najbardziej mobilne i najlepiej sobie radzą na rynku pracy, mają także największą motywację do inwestowania w kwalifikacje. Struktura wiekowa beneficjentów w miastach była znacznie bardziej zrównoważona, co wynika z rzadszego korzystania ze wspomnianego wsparcia stypendialnego. Pod względem instytucji wdrażających, do najliczniejszej grupy beneficjentów środki docierały za pośrednictwem instytucji regionalnych, a do prawie 40 proc. - za pomocą instytucji centralnych. Zdecydowana większość beneficjentów (ok. 67%) skorzystała z pomocy jednokrotnie. Jednocześnie jednak, ponad 30% osób skorzystało z niej więcej niż raz, w tym 10 proc. (wszystkich beneficjentów) 3 razy lub więcej.

### *Skuteczność i efektywność poszczególnych instrumentów wsparcia*

#### *Porównanie ocen skuteczności różnych typów interwencji...*

W raporcie podjęto próbę wyciągnięcia spójnych wniosków na temat relatywnej skuteczności poszczególnych instrumentów, co było jednak mocno utrudnione z powodu braku spójnych i odpowiednich (porównywalnych) metodologicznie badań. Często ocena skuteczności opierała się bezpośrednio na odpowiedziach respondentów na pytania o efektywność danego instrumentu. Tylko

w niektórych przypadkach prowadzono badania z wykorzystaniem grup kontrolnych, umożliwiające oszacowanie efektu netto realizowanej interwencji.

#### *O skuteczności interwencji decyduje szereg czynników...*

Kluczowe jest postawienie właściwej diagnozy (odpowiednie zbadanie problemu, identyfikacja grupy docelowej i działań, które powinny być dla niej prowadzone). Ważny jest także potencjał projektodawcy - jego doświadczenie, kwalifikacje kadr oraz skuteczne zaprojektowanie mechanizmu zarządzania projektem i rekrutacji beneficjentów. Lepsze skutki odnosiły ponadto kompleksowe interwencje w różnych dziedzinach tematycznych, w porównaniu do tych skoncentrowanych na wąskich, wybranych obszarach. Ważne jest także monitorowanie sytuacji beneficjentów po zakończeniu udziału w projekcie, ocena skuteczności zrealizowanych działań i „ulepszanie” na ich podstawie interwencji.

#### *Działania efektywne*

Jako efektywne wskazywane są projekty oferujące wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli, w szczególności na obszarach wiejskich. Wysoką efektywnością wydają się cechować także projekty przewidujące realizację tzw. twardych szkoleń dotyczących specyficznych umiejętności zawodowych. Wysoko oceniano również projekty w zakresie komputeryzacji szkół oraz wsparcie dotyczące zakładania działalności gospodarczej. Niejednoznaczne są oceny dotyczące interwencji kierowanych do osób niepełnosprawnych – ich beneficjentami były głównie osoby aktywne, co może wskazywać na dużą skalę jałowej straty (tj. sytuacji, w której podejmowane interwencje są zbędne, ponieważ ich beneficjenci zrealizowaliby dane działanie (np. znaleźli pracę) także bez wsparcia).

#### *I mniej...*

Negatywne opinie przeważają przy ocenie programów stypendialnych - były one mało efektywne, nie przyczyniały się do eliminacji trudności związanych z kontynuowaniem nauki i wyrównywaniem szans, nie wpływając na wybory edukacyjne.

#### *Szkolenia i rynek szkoleń*

Istotna część środków w ramach EFS wydatkowana była na szkolenia. Pozwoliło to znacząco zwiększyć dostępność możliwości podnoszenia kapitału ludzkiego, a bariera finansowa w tej dziedzinie praktycznie przestała istnieć. Zdecydowanie pozytywnym efektem szkoleń była aktywizacja zawodowa bezrobotnych i przeciwdziałanie ich apatii i zniechęceniu w szukaniu pracy. Jednocześnie jednak, oceny samych szkoleń budzą wiele zastrzeżeń, w szczególności dotyczących ich praktyczności i niezwiązania z potrzebami rynku pracy. Środki z EFS kierowane były przede wszystkim do podaźowej strony kształcenia ustawicznego: urzędów pracy oraz publicznych i prywatnych instytucji szkoleniowych. Przy braku sprawnego mechanizmu, pozwalającego na premiowanie najlepszych instytucji, efektem było niedopasowanie oferty instytucji szkoleniowych do wymogów rynku pracy. Mimo ogromnych środków przeznaczonych na ustawiczne podnoszenie jakości kapitału ludzkiego, liczba osób dorosłych uczestniczących w kształceniu ustawicznym nie uległa istotnej zmianie na przestrzeni lat 2001-2008. Ponadto, beneficjenci szkoleń byli relatywnie dobrze wykształceni, znacznie lepiej niż przeciętna w społeczeństwie, co może budzić obawy o skalę jałowej straty, z uwagi na to, że to osoby z najniższymi kwalifikacjami najrzadziej decydują się na podnoszenie swoich kwalifikacji.

#### *Interwencja z EFS a polityki krajowe*

Wdrażanie funduszy unijnych pozytywnie wpłynęło na proces projektowania i realizacji polityk krajowych – począwszy od planowania działań w perspektywie wieloletniej oraz w sposób zadaniowy;



uwzględnianie danych i rzetelną diagnozę w prowadzonych działaniach, poprzez poprawę w obszarze samodzielnego kształtowania polityki na poziomie regionalnym, bardziej dostosowanej do lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Jednym z efektów wdrażania EFS były także wprowadzane zmiany legislacyjne, w szczególności w otoczeniu instytucjonalnym rynku pracy (wzmocnienie roli Publicznych Służb Zatrudnienia, większy nacisk na aktywne polityki rynku pracy, zwiększenie zakresu współpracy między instytucjami pomocy społecznej a instytucjami rynku pracy), liberalizacja przepisów dotyczących wsparcia osób niepełnosprawnych, przygotowanie i uchwalenie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, usprawniającej wdrażanie środków unijnych oraz regulacja zasad przyznawania i rozliczania pomocy publicznej.

#### *Zmiany we wdrażaniu EFS – sytuacja gospodarcza vs. nieadekwatne założenia?*

Sposób realizacji interwencji ulegał modyfikacjom w okresie ich wdrażania, a zmiany te dotyczyły w szczególności ZPORR - działań 2.3 i 2.4 (wspierających reorientację zawodową zatrudnionych w sektorach objętych restrukturyzacją lub zagrożonych restrukturyzacją oraz rolników i domowników pracujących w sektorze rolnictwa). Konieczność realokacji środków i modyfikacji zasad ich przyznawania wynikała przede wszystkim z niewystarczającego zainteresowania beneficjentów projektami i braku realnej możliwości wykorzystania pełnej puli środków. Te natomiast determinowane były zarówno niedopasowaniem zaprojektowanych działań do potrzeb danego regionu (brak np. restrukturyzacji przedsiębiorstw na dużą skalę), jak i, wraz z upływem czasu, zmieniającą się sytuacją na rynku pracy i w gospodarce. Wysoki wzrost gospodarczy i rosnący popyt na pracę zmniejszyły intensywność restrukturyzacji przedsiębiorstw, uwypukliły natomiast problemy podażowej strony rynku pracy (nieodpowiednich kwalifikacji bezrobotnych, niedopasowań terytorialnych).

#### *Interwencja z EFS a zmiany instytucjonalne*

Wsparcie EFS miało pozytywny wpływ na system instytucjonalny, w szczególności na instytucje rynku pracy i ich funkcjonowanie. W tym zakresie dużą rolę odegrały działania rozpoczęte w perspektywie 2004–2006, mające na celu istotne wsparcie instytucji rynku pracy w badaniu i analizach regionalnych rynków pracy, wychodząc naprzeciw podkreślanemu znaczeniu dobrze zdiagnozowanego problemu dla sukcesu interwencji. Wypracowane w kilku regionach w perspektywie 2004-2006 rozwiązania i nabyte doświadczenie okazały się dużym sukcesem, pozwalając na lepsze prowadzenie prac badawczych i analitycznych w obszarze rynku pracy przy wdrażaniu PO KL.

### ***Wspieranie przedsiębiorczości***

---

#### *Istnieje wiele teoretycznych uzasadnień wsparcia przedsiębiorczości...*

Dotyczą one występowania barier informacyjnych i efektów zewnętrznych. Rynki finansowe i banki ograniczają dostęp małych firm i początkujących przedsiębiorstw do kapitału, z uwagi na barierę braku informacji o dokładnym ryzyku ich działalności (brak zabezpieczeń finansowych, historii działalności). Efekty zewnętrzne wiążą się z (i) korzyściami wynikającymi z większej liczby przedsiębiorstw, (ii) uczeniem się z sukcesów/porażek innych firm.

Udział prowadzących działalność gospodarczą w Polsce w ogóle zatrudnionych jest wyraźnie wyższy wśród mężczyzn, rośnie także wraz z wiekiem. Mała liczba MSP w Polsce korzysta z finansowania zewnętrznego, a prawie ¾ wskazuje na niedostateczne środki finansowe jako jedno z głównych ograniczeń rozwoju firmy. Ryzyko zamknięcia działalności gospodarczej jest najniższe wśród osób, które pracowały przed założeniem własnej działalności gospodarczej. Dodatkowo obniża je posiadanie wykształcenia zawodowego oraz doświadczenie w zarządzaniu pracownikami. Prawdopodobieństwo zamknięcia działalności gospodarczej jest natomiast wyższe (i statystycznie istotne) dla kobiet. Najdłuższą oczekiwaną długość życia wykazują firmy budowlane oraz związane z pośrednictwem finansowym i obsługą firm. Spośród działań oferujących wsparcie przedsiębiorczości, wyraźnie wyższe ryzyko upadku występuje w 1.2 SPO RZL. Bankructwo odpowiada za tylko ok. 30% zaprzestanych działalności. Powody zaprzestania prowadzenia działalności gospodarczej są podobne między grupą kontrolną a beneficjentami EFS, choć różnicują się między osobami wspartymi przez SPO RZL i ZPORR.

#### *Wsparcie z SPO RZL i ZPORR*

W firmach objętych wsparciem obserwowana jest niewielka przewaga mężczyzn, co na tle ogółu osób fizycznych prowadzących własną działalność gospodarczą, świadczy o względnej feminizacji firm wspartych w ramach EFS. Beneficjenci byli także zdecydowanie młodsi niż ogół ludności Polski (co jest cechą charakterystyczną ogółu przedsiębiorców). Byli natomiast znacznie lepiej wykształceni na tle grupy kontrolnej firm.

#### *I jego efekt netto...*

Najwyższą przeżywalnością charakteryzują się firmy objęte pomocą w ramach działania 2.5 ZPORR. 85 proc. firm objętych wsparciem w ramach tego działania przetrwało przynajmniej 2 lata, a w przypadku Działania 1.3 SPO RZL 85 proc. firm przetrwało 7 kwartałów. W przypadku Działań 1.2 i 1.6 SPO RZL 85 proc. firm przetrwało 5 kwartałów, natomiast w grupie kontrolnej - 6 kwartałów. Pozytywny efekt netto wpływu ZPORR i SPO RZL w obszarze przedsiębiorczości dotyczył wzrostu liczby powstających firm, niekoniecznie natomiast zwiększania ich przeżywalności. Powstałe firmy nie wyróżniają się istotnie trwałością na tle im podobnych, funkcjonujących na rynku. Wyjątkiem mogą być firmy objęte wsparciem z Działania 2.5 ZPORR. W tym przypadku można zauważyć pewien pozytywny wpływ na przeżywalność firm.

### *Wnioski i rekomendacje*

---

W ramach projektu wypracowano rekomendacje, mające służyć poprawie realizowanej interwencji w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz dalszych. Dotyczyły one:

- Kontynuacji wspierania wybranych typów interwencji i modyfikacji/rezygnacji z innych;
- Optymalizacji alokacji między regionami i typami wsparcia;
- Możliwych zmian w zakresie szkoleń i otoczenia instytucjonalnego rynku szkoleń, mających na celu podniesienie efektywności realizowanych działań;
- Wykorzystania doświadczeń w zakresie rozwiązań instytucjonalnych służących analizie regionalnych rynków pracy;
- Możliwych kierunków modyfikacji wsparcia w obszarze dotacji na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, służących zwiększeniu efektywności tego instrumentu.

## Executive summary

### *Background and purpose of the study*

---

#### *Human capital...*

...widely understood as quality of human resources is one of the key factors influencing economic growth and social development. It plays particularly important role in developing economies such as Poland. The results of theoretical and empirical research indicate that due to the increases in education costs government intervention is desirable. The outcomes of intervention should increase the availability of education for the poorest children and spread education in general. The need for public intervention is also expressed by companies for which investing in employees through training is not always cost-effective. There is a risk that after the training some employees will transfer their skills to other companies offering higher wages.

#### *The general objective of the study...*

...was to analyze and evaluate the impact of interventions co-financed by the European Social Fund (under the Sectoral Operational Programme Human Resources Development - SOP HRD, the second priority of the Integrated Regional Operational Programme – IROP - and the EQUAL initiative) on human resources improvement in Poland in the financial framework 2004- 2006.

#### *Methodology*

The study was conducted using a wide range of methods including:

- a review of the scientific literature and previous ESF evaluations,
- an analysis of a special database named PEFS (linking information on all beneficiaries of the ESF under the programs: SOP HRD, EQUAL and IROP in Poland) as well as the SRP database,
- the CATI survey of the beneficiaries of all types of intervention,
- the CATI survey of beneficiaries starting up a business, with a control group study and econometric analysis,
- in-depth interviews with nine representatives of the Implementing Institutions and the managing Authority as well as a panel of experts and case studies.

### *The distribution of spending on human capital and share of beneficiaries*

---

Within the framework of the ESF programs around €1.9 billion (in real terms, i.e. at 2004 prices) were allocated to improve human capital in the period in the financial framework 2004- 2006. These resources were divided in three programs: SOP HRD (Priority I and II), IROP (Priority II, Measures 2.1-2.5) and EQUAL (subjects A, F, G, I). The largest share was allocated to the Sectoral Operational Programme Human Resources Development. Due to its nature, resources available within the EQUAL program were considerably lower.

### *The structure of spending - the regional dimension*

The differences in expenditure structure and allocation between regions were greater than size, GDP and unemployment rate disparities (i.e. the factors included in the regional allocation) would suggest. Silesia, Wielkopolska Provinces and Małopolska province that are the most populated regions of Poland were devoted a relatively small budget share to improve human capital. One can assume that in their case the relatively high GDP per capita and good labour market situation played a role, contrary to the case of Mazowieckie. There were also clear differences in priorities – e.g. Lubelskie and Podkarpackie provinces had much higher share of actual expenditures under the IROP Measure 2.2 than anticipated by the program documents.

### *The structure of spending - the areas of intervention*

The majority of funds were devoted to activities aimed at equalizing educational opportunities and career opportunities for selected social groups as well as at strengthening their vocational and social integration. Support for education, lifelong learning, training and vocational consultancy held great significance in terms of both the number of projects and their total value. In this case, the training courses and scholarships played the major role, whereas vocational consulting a minor one. Considering the types of interventions, scholarships were widely awarded; training courses were second most common, while consultancy and employment subsidies constituted the smallest share of beneficiaries. However these results were obtained (and are restricted) only for selected provinces and for the IROP beneficiaries.

### *Structure of beneficiaries*

Women constituted a clear majority (60 percent) of all beneficiaries. This proportion was maintained in every province, among urban and rural population. In the sample there was an overrepresentation of the young (up to 25 years of age) and university-educated – e.g. in provinces: Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie, Podkarpackie people under 25 years of age made up over a half of the beneficiaries. Such structure of beneficiaries was largely driven by the scholarship projects. That means that a significant proportion of funding was directed to people who managed at the labor market and were motivated to invest in skills. The age structure of beneficiaries in urban areas was much more balanced due to a smaller number of scholarships awarded. Considering the type of Implementing Institution, the largest share of beneficiaries co-operated with regional bodies, while nearly 40 percent were assisted by central institutions. The vast majority of beneficiaries (about 67 percent) received assistance only once. At the same time, more than 30 percent were supported more than once, including 10 percent who benefited at least three times.

## *The support instruments – effectiveness and efficiency evaluation*

### *Assessment of the effectiveness of the different types of intervention*

...the report aimed at drawing coherent conclusions on the relative efficacy of various instruments, which, however, was difficult due to the lack of methodologically rigorous standards of comparison. Often the assessment was based directly on the survey of beneficiaries and their subjective evaluation of the instruments. In few cases, testing was done using control groups to estimate the net effect of chosen interventions.

*There is a number of factors that determine the effectiveness of intervention...*

...but the key one is the accurate 'diagnosis' (it is important to investigate the problem, identify target groups and list activities necessary for them). The characteristics of the project provider are also important – own experience, staff qualification, effective project management mechanisms and successful recruitment of beneficiaries. Complex interventions (addressing several problems) compared with limited interventions (focused on one problem) obtain better results. It is also important to track the beneficiaries after the project completion in order to assess the effectiveness of conducted activities and to develop improvement strategy.

*Effective actions*

According to the study, efficient projects are those concerning support for schools and kindergartens, particularly in rural areas. Projects that anticipate training for specific skills seem to have high efficiency. Moreover, projects which aimed at computerization in schools and business startup assistance are highly evaluated. The evaluation of interventions targeted to disabled people is ambiguous because the beneficiaries were mainly active on the labour market. This finding indicates that a large deadweight loss might have occurred.

*And those less...*

...prevail in the assessment of scholarship programs - they were not very effective, did not solve the problems in continuing education and did not guarantee equal opportunities as they did not affect the educational choices.

*Training courses and training market...*

A substantial part of the ESF funding was spent on training that resulted in a significant increase in the amount of opportunities to improve human capital. As a consequence, the financial barriers in this area have vanished. Professional activation of the unemployed and activities preventing their apathy and discouragement were the main positive effects of training. At the same time the evaluation of training quality was unsatisfactory, to mention: low practical value and insufficient response to labor market needs. The ESF resources were directed primarily to the supply side of lifelong learning, i.e. employment agencies, public and private training institutions. Lack of an efficient mechanism for rewarding the best institutions resulted in the mismatch between the training offer and labor market requirements. Despite the substantial funding allocated to lifelong learning the number of adults accumulating human capital has not changed significantly over the years 2001-2008. Moreover, the beneficiaries of training were relatively well educated (much better than the average) which may raise concerns about the size of the deadweight loss, as people with the lowest qualifications rarely decide to upgrade their qualifications.

*The ESF interventions and the national policies*

The implementation of the EU funds had a positive effect on designing and introducing national policies – from planning long-run activities and objectives, incorporating data and reliable diagnosis into the existing activities, to improving autonomous policy-making at a regional level that is adapted to local conditions and needs. Other effects of the ESF support are the legislative changes, particularly in the institutional environment on the labor market, to name few: strengthening the role of the PES, putting emphasis on active labor market policies, increasing the cooperation

between the social welfare institutions and labor market institutions. The results in other areas are as follows: liberalization of regulations concerning the rights of the disabled persons, preparation and implementation of a bill on the development policy enhancing the implementation of the EU funds and the regulation on award and settlement of public resources.

***Changes in the implementation of the ESF funds – are they the consequences of the economic situation or the inadequate assumptions?***

The intervention process itself was modified during the implementation period. Main changes were introduced in the IROP measures 2.3 and 2.4 (these measures support vocational reorientation of employees in the restructured enterprises and farmers and their households members). The need for the reallocation of resources and modification of allocation rules resulted primarily from observed insufficient interest in programs and infeasibility of spending all resources. These limitations were both determined by the mismatch between designed activities and needs of the region (e.g. lack of large-scale corporate restructuring) and changing labor market situation and economic conditions. Strong economic growth and rising demand for labor decreased the intensity of the restructuring process but highlighted the problems concerning the supply side of the labor market.

***The ESF interventions and institutional changes***

The ESF support had a positive impact on the institutional system, especially on labor market institutions and their functioning. The activities started in the financial framework 2004 -2006 aimed at facilitating monitoring of the local labor markets and played an important role in this respect, addressing the necessity of working out good diagnosis for successful interventions. The solutions developed in several regions in the term 2004-2006 and the gained experience proved to be a great success that enabled successful labor market research during the implementation of the OP HC.

***Entrepreneurship support***

***There are theoretical justifications for entrepreneurship support...***

...which refer mainly to the information barriers and externalities. Financial market participants and banks restrict the access to capital for the small and start-up businesses because of lack of reliable information to evaluate risk associated with their activities (mainly financial security data and credit history). Externalities are connected with (i) the benefits resulting from a larger number of enterprises – effect of scale and (ii) learning from success and failure of other companies.

***Microenterprises and SMEs in Poland - the results of the study***

The share of entrepreneurs in the overall employment in Poland is significantly higher for men and increases with age. A small number of SMEs in Poland have sufficient external source of funding and almost three-quarters of them point insufficient financial resources as the main limitation for supply growth. The risk of closure is the lowest for those who worked before establishing own business. In addition, a vocational education and experience in managing people reduce this risk. However, the risk of closure was higher (and statistically significant) for women. The life expectancy of construction companies, financial intermediaries and service companies is the longest. Concerning the type of supporting measures significantly higher risk of collapse occurred in the SOP HRD 1.2. Only in the 30 percent of cases bankruptcy was the reason for the closure of business activity. The indicated

reasons were similar between the control group and the ESF beneficiaries but varied among individuals supported by the SOP HRD and the IROP.

#### *Support under the SOP HRD and the IROP*

In the companies supported by the SOP HRD and the IROP projects men slightly outnumbered women. This finding compared with the structure of natural persons in Poland suggests a relative feminization of companies supported under the ESF programs. The beneficiaries were also much younger than the average for Poland which is common characteristic of all entrepreneurs. The beneficiaries were significantly better educated compared to the control group of companies.

#### *The net effect of the received support*

The companies which were supported under the IROP Measure 2.5 had the highest survival rates. 85 percent of them survived at least 2 years. The beneficiaries of the Measure 1.3 the corresponding share survived 7 quarters, and in case of the beneficiaries of the SOP HRD 1.2 and 1.6 – it was five quarters long. In the control group, 85% of firms survived 6 quarters. The positive effects of the SOP and the IROP are related to the raise in the number of start-ups and not necessarily to increase in their survival. Newly established businesses did not stand out significantly against companies operating in the market with the exception of the firms set up under the IROP Measure 2.5. In this case, a positive effect on survival of companies was observed.

#### *Conclusions and recommendations*

---

Presented study has provided the basis for the policy recommendation in the period from 2007 to 2013 and for further terms. The main recommendations concern:

- Continuation of support to the chosen interventions and modification of others (or resignation from others);
- Resource allocation optimization between regions and types of support;
- Possible changes in the training courses and training institutions aimed at improving the effectiveness of aid;
- Use of experience to improve the local labor market analysis;
- Some possible modification of the support for start-ups aimed at improving the effectiveness of this action.

## 2 Wprowadzenie.

O ile kapitał ludzki był zaliczany do składowych kapitału już przez Adama Smitha w XVIII w., to w kolejnych latach jego rola jako determinanta wzrostu gospodarczego została zapomniana. Dopiero w drugiej połowie XX w. zauważono ponownie jego znaczenie dla rozwoju gospodarczego i społecznego kraju. W 1964 r. Becker zdefiniował wydatki na edukację, szkolenia, opiekę zdrowotną, itp. jako inwestycje w kapitał ludzki. W odróżnieniu od kapitału fizycznego, ten rodzaj aktywów jest nieodłącznie związany z ludźmi, którzy go mogą wnieść i wynieść z firmy (Becker, 1993). Korzyści z akumulacji kapitału ludzkiego występują zarówno na poziomie indywidualnym, jak i dla całego społeczeństwa.

W przypadku korzyści jednostki, wyższy poziom kapitału ludzkiego wiąże się z rosnącym wynagrodzeniem i większym prawdopodobieństwem zatrudnienia. W związku z tym, kapitał ludzki tłumaczy m.in. poniższe zjawiska zidentyfikowane w różnych państwach (Becker, 1993):

1. Zarobki zwykle rosną z wiekiem (ale w coraz wolniejszym tempie),
2. Stopa bezrobocia w danej grupie społeczno-demograficznej jest negatywnie skorelowana z jej przeciętnym poziomem umiejętności,
3. Firmy w krajach słabiej rozwiniętych zdają się w większym stopniu utrzymywać stałych pracowników niż firmy w krajach rozwiniętych,
4. Młodsze osoby częściej zmieniają pracę i uczestniczą w różnych formach kształcenia w ramach pracy (*on-the-job training*) niż osoby starsze,
5. Rozkład dochodów z pracy jest prawostronnie skośny, tzn. że wśród osób najlepiej zarabiających występuje największe zróżnicowanie wynagrodzeń i takich osób jest relatywnie mało,
6. Zdolniejsze osoby w większym stopniu uczestniczą w kształceniu i różnego rodzaju szkoleniach (efekt mnożnika umiejętności),
7. Osoba inwestująca w kapitał ludzki jest skłonna ponieść większe ryzyko i może częściej popełniać błędy niż osoba inwestująca w kapitał fizyczny.

Większość z ww. zjawisk zauważalna jest także w Polsce. Osoby z niskim poziomem kapitału ludzkiego cechuje najniższe prawdopodobieństwo znalezienia pracy i utrzymania jej (Kotowska et al. 2007; Bukowski et al. 2007), a co za tym idzie, także najwyższy poziom stopy bezrobocia i bierności zawodowej. Jak pokazują inne badania (Czapiński, Panek et al. 2009; Liwiński, Sztanderska 2006), zdobycie nowych kwalifikacji zwiększa istotnie szanse znalezienia pracy.

W literaturze ukształtował się pogląd dotyczący roli kapitału ludzkiego jako jednego z najważniejszych czynników decydujących o produktywności pracy (zarówno na poziomie zagregowanym, jak i indywidualnym), co następnie przekłada się na zwiększoną innowacyjność gospodarki i wyższe tempo wzrostu gospodarczego (Lucas 1988; Nelson, Phelps 1966; Barro 1999; Cahuc, Zylberberg 2004; Nomura 2009; OECD 2008). Kapitał ludzki wpływa pozytywnie również na ograniczenie nierówności dochodowych (Acemoglu 2001) oraz na rozwój regionów – z badań empirycznych wynika, że te regiony, które zdecydowały się na inwestycje w kapitał ludzki rozwijały się szybciej od pozostałych, niezależnie od początkowego poziomu zamożności (Cardenas, Ponton 1995; Di Liberto, Symons 2001; de la Fuente 2002).



Inwestycje w edukację są kosztowne, w związku z czym pożądana jest taka interwencja rządu, która może zwiększyć dostępność edukacji i poziom kapitału ludzkiego dla osób najbardziej potrzebujących, a także wpłynąć na rozpowszechnienie kształcenia ustawicznego (Acemoglu 2001, Barret, O'Connell 2001, Brunello, de Paola 2004). Za interwencją publiczną przemawia ponadto fakt, że firmom nie zawsze opłaca się doszkalać swoich pracowników<sup>1</sup>, ponieważ nabyte umiejętności mogą zostać przeniesione do innej firmy, oferującej wyższe wynagrodzenie.

Dostępność edukacji i szkoleń może być wyrównywana różnego rodzaju politykami (Acemoglu, 2001). Ich skuteczność zależy od odpowiedniego doboru narzędzi, ponieważ część z nich uznaje się za komplementarne, a część za substytucyjne. Skupiają się one przede wszystkim na zmniejszaniu kosztów (*policies targeted at marginal costs*), rzadziej spotykane są polityki ukierunkowane na zwiększanie przychodów (*policies targeted at marginal benefits*). Tradycyjnym przykładem drugiego rodzaju interwencji jest ukształtowany w Niemczech system stażów (rodzaj *on-the-job training*), finansowanych przez firmy, połączonych ze zdobywaniem doświadczenia zawodowego (podczas szkolenia pracownik otrzymuje niższe wynagrodzenie). Kurs kończy się otrzymaniem certyfikatu (potwierdzającego zdobycie pewnych kwalifikacji) i wzrostem wynagrodzenia (zapisanym w kontrakcie podpisanym przed rozpoczęciem stażu). Otrzymanie certyfikatu możliwe jest tylko w przypadku odbycia całego szkolenia, a uczestnicy niejednokrotnie zobowiązani są do pozostania w danej firmie przez ustalony okres czasu. W ten sposób pracownik ma motywację do podnoszenia kwalifikacji, a pracodawca ma pewność, że przeszkolona osoba nie odejdzie z firmy po zakończeniu odbywania stażu.

Do polityk nastawionych na zmniejszanie kosztów zalicza się natomiast różnego rodzaju subsydia dla edukacji wyższej, stypendia, zwolnienia z płacenia czesnego dla wybranych kierunków, zwiększanie dostępności kredytu na cele edukacyjne, zachęty do podejmowania nauki na poziomie średnim (szczególnie dla osób najbardziej potrzebujących), bony edukacyjne, zwiększające szanse na podjęcie nauki w renomowanych szkołach, programy typu „pierwsza praca”, wyrównujące szanse różnych grup społecznych na rynku pracy oraz polityki umożliwiające podjęcie nauki przedszkolnej w najbardziej potrzebujących rodzinach. Każde z narzędzi posiada zarówno szereg zalet, jak i wad, jednak odpowiednia ich kombinacja może w znacznym stopniu poprawić poziom kapitału ludzkiego w gospodarce. Za przykład optymalnej polityki podaje się kierowanie wsparcia na poziomie przedszkolnym i szkolnym do osób pochodzących z najbardziej potrzebujących rodzin, zaś szkoleń w pracy – do osób z rodzin bogatszych. Takie rozwiązanie pozwala w największym stopniu zwiększyć zwrot z edukacji (Cuhna et al. 2006, Woessmann 2006).

W niniejszym opracowaniu kapitał ludzki, jako miernik jakości zasobów ludzkich, został zdefiniowany w następujący sposób: **ściśle powiązane z wykształceniem specyficzne i techniczne umiejętności wykonywania pracy w danym zawodzie, ale też umiejętności ogólne, umożliwiające**

---

<sup>1</sup> Becker (1962) wprowadził rozróżnienie na szkolenia ogólne i specyficzne. Pierwsze z nich dotyczą umiejętności, które mogą być wykorzystane również w innych firmach, drugie zaś mają zastosowanie jedynie w danym przedsiębiorstwie. Badania empiryczne wskazują, że na rynku doskonale konkurencyjnym firmy nie są zainteresowane organizacją żadnych szkoleń, ponieważ cała renta przypada pracownikowi (rośnie motywacja pracowników do podnoszenia kwalifikacji), zaś w przypadku rynków niekonkurencyjnych występuje pewnego rodzaju monopson pracodawcy, któremu przypada nadwyżka wynikająca z rosnącej luki pomiędzy produktywnością a wynagrodzeniem pracowników. W literaturze nie ma konsensusu co do tego, jakiego typu szkolenia firmy są chętne oferować w takiej sytuacji – Acemoglu (2001) pokazuje, że tylko szkolenia ogólne, zaś Brunello, de Paola (2004) dodają do nich również szkolenia specyficzne.

**interpretowanie informacji, skuteczne rozwiązywanie problemów i podejmowanie w oparciu o nie trafnych decyzji** (Bukowski et al. 2005). Innymi słowy, pojęcie kapitału ludzkiego obejmuje **zespół podstawowych cech decydujących zarówno o indywidualnym powodzeniu poszczególnych osób na rynku pracy, jak i w ujęciu rozszerzonym - oddziałujących na całą gospodarkę.**

Wykorzystywane środki z Europejskiego Funduszu Społecznego (w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL), drugiego priorytetu Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) oraz inicjatywy EQUAL) miały wyjść naprzeciw opisanym wyżej problemom - dotyczy to zarówno podniesienia jakości zasobów ludzkich ogółem, jak i wyrównania szans pomiędzy osobami o najniższych i najwyższych kwalifikacjach. Działania te zakładały, że zostanie osiągnięty szybszy i przede wszystkim bardziej spójny rozwój tak ekonomiczny, jak i społeczny, polskiego społeczeństwa. W tym kontekście niezwykle ważna dla prowadzenia dalszej polityki związanej z wykorzystaniem środków z EFS, jak i polityki gospodarczej rozumianej w szerszym kontekście, jest ocena wpływu tych interwencji zarówno na zmienne mikro-, jak i makro-ekonomiczne. Było to głównym celem niniejszego badania.

W niniejszym opracowaniu został poddany analizie wpływ interwencji w ramach działań współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich, zarówno pod kątem ich wpływu na sytuację poszczególnych jednostek (m.in. wpływ na poziom wynagrodzeń, prawdopodobieństwo zatrudnienia), ale też na wyniki całej gospodarki. Badanie uwzględniało także wpływ interwencji na regionalne i lokalne rynki pracy oraz spójność tych interwencji z prowadzoną polityką społeczno-gospodarczą państwa. Przedstawione poniżej wyniki służą programowaniu kolejnych interwencji w ramach szeroko rozumianej polityki społeczno-gospodarczej.

Badanie koncentruje się na analizie SPO RZL i ZPORR. Relatywnie mniejsza uwaga poświęcona Inicjatywie EQUAL wynika zarówno ze znacznie mniejszej alokacji finansowej na ten Program, jak i z samych jego założeń. IW EQUAL nie była poświęcona bezpośrednio wsparciu na rzecz zatrudnienia, a służyła wypracowaniu narzędzi, które ułatwiają to wsparcie w programach głównego nurtu EFS.

Raport składa się z 9 części. W pierwszej z nich (rozdział 3) pokrótce omówiono metodologię badania. Rozdział 4 poświęcony jest przedstawieniu działań na rzecz podnoszenia kapitału ludzkiego w Polsce w latach 2004–2009, w szczególności alokacji środków i strukturze ich beneficjentów. Kolejny rozdział analizuje interwencje EFS według obszarów i typów wsparcia, oceniając m.in. ich skuteczność i współzależności z politykami krajowymi. Szczególną rolę poświęcono w nim ocenie rynku szkoleń oraz rozwiązań instytucjonalnych, służących analizie regionalnych rynków pracy. Rozdział 6 przedstawia mikro- i makro-ekonomiczną analizę skuteczności wsparcia z EFS dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Raport zamyka podsumowanie najważniejszych wniosków i prezentacja rekomendacji z nich wynikających. Załączone Aneksy zawierają Tabele rekomendacji oraz szczegółowy opis metodologii poszczególnych badań.

### 3 Metodologia i źródła danych i informacji

#### 3.1 Baza SRP

Baza danych *Stan Realizacji Projektów* (SRP) administrowana jest przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Zawiera ona informacje o wszystkich Programach Operacyjnych (z wyszczególnieniem konkretnych działań) finansowanych w ramach perspektywy finansowej 2004-2006, z czterech funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa oraz z Funduszu Spójności. Baza SRP uzupełnia informacje zawarte w Systemie Informatycznego Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). SRP uzupełniana była przez Instytucje Zarządzające poszczególnych programów, a także w przypadku programu ZPORR - przez Instytucje Pośredniczące.

Baza SRP zawiera podstawowe dane nt. projektów, które uzyskały dofinansowanie i zostały zrealizowane. Znajdują się w niej m.in. następujące informacje: tytuł projektu, nazwa beneficjenta (projektodawcy), kategoria beneficjenta (np.: przedsiębiorstwo, JST, organizacja pozarządowa), całkowita wartość projektu (w PLN), wartość wkładu wspólnotowego (w PLN), obszar, na którym skupiał się projekt (miejski/wiejski), lokalizacja projektu (województwo, powiat, gmina), kod typu interwencji. Dużym minusem jest fragmentaryczność części bazy i spore obszary bez wypełnionych informacji. Projekty znajdujące się w bazie SRP rozliczane były w latach 2004-2009. Wykonawca korzystał, na potrzeby badania, z przekazanej przez Zamawiającego bazy wg stanu na dzień 31.03.2010.

#### 3.2 Baza PEFS

Podstawowe charakterystyki beneficjentów analizowanych projektów zostały przedstawione na podstawie bazy Podsystemu Europejskiego Funduszu Społecznego (PEFS). Baza ta ma charakter rozproszony – dysponentami jej części są instytucje wdrażające poszczególne Działania. W ramach ZPORR oraz SPO RZL były to 44 instytucje, w tym wszystkie Urzędy Marszałkowskie oraz Wojewódzkie Urzędy Pracy. W ramach projektu udało się scalić wszystkie bazy danych z tych instytucji w jedną łączną bazę zawierającą dane o 2,52 mln beneficjentów. Jednak, ze względu na różny poziom wypełniania pól przez instytucje, znaczna część charakterystyk ma charakter jedynie fragmentaryczny. Dla przykładu, dla 25 proc. beneficjentów brakowało poprawnego numeru telefonu, a dla połowy - informacji o wykształceniu. Szczegółową liczbę beneficjentów według instytucji prezentuje **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odwołania.** w Aneksie.

Baza PEFS była podstawą wnioskowania o strukturze beneficjentów ze względu na płeć, wykształcenie, województwo oraz wielkość miejsca zamieszkania. Ta ostatnia wielkość została otrzymana za pomocą przypisania wielkości miejsca zamieszkania do kodów pocztowych.

#### 3.3 Badanie CATI beneficjentów SPO RZL i ZPORR

Bazy dostarczone przez instytucje wdrażające zapewniły informacje o 2,52 mln beneficjentów ostatecznych. Z tego dla 1,8 mln dysponowano pełnymi informacjami o miejscu pochodzenia oraz o numerze telefonu. Tę bazę uznano za populację beneficjentów badanych działań i potraktowano jako operat do losowania próby. Wylosowano ją warstwowo. Wyróżniono 32 warstwy (podział na

województwa oraz miasto/wieś). Z każdej z nich wylosowano równe próby do badania. W wyniku realizacji badania otrzymano próbę składającą się z 1001 (zrealizowanych) obserwacji, w poszczególnych warstwach było ich pomiędzy 25 a 48. Wskaźnik zgody na rozmowę z ankieterem wyniósł 25 proc.

W celu uzyskania reprezentatywności dla województw oraz podziału miasto/wieś, zastosowano wagi analityczne równe odwrotności prawdopodobieństwa znalezienia się w próbie. Uzyskano je zgodnie z poniższym wzorem<sup>2</sup>:

$$W_{ijk} = \frac{\# \text{ beneficjentów Programu } i \text{ w województwie } j \text{ na terenie } k}{\# \text{ obserwacji z Programu } i \text{ w województwie } j \text{ na terenie } k}$$

$i \in \{ZPORR, SPO RZL\}$

$k \in \{\text{miasto, wieś}\}$

Wyniki uogólniono dla 2,4 mln beneficjentów – również na tych bez telefonów, dla których dostępne były podstawowe dane. Warto jednak pamiętać, że ze względu na liczebność próby, wnioski na poziomie krajowym są zdecydowanie bardziej wiarygodne niż te na poziomie regionalnym.

### **3.4 Badanie CATI dla beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie pomostowe bądź na otwarcie działalności gospodarczej**

Operatem losowania beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie pomostowe lub na założenie własnej działalności jest baza PEFS z Działania 2.5 ZPORR oraz Działania: 1.2, 1.3 oraz 1.6 SPO RZL. Liczebność poszczególnych programów przedstawia Tabela 1. Ponieważ tylko część beneficjentów pomocy otrzymała wsparcie finansowe na rozpoczęcie lub kontynuowanie prowadzenia działalności gospodarczej, operat losowania musiał zostać zawężony. Informacje zawarte w bazie PEFS nie umożliwiły jednoznacznego wyodrębnienia tych osób. Stąd wynikała konieczność zastosowania kryteriów, pozwalających przybliżyć populację osób, które otrzymały wsparcie na otwarcie lub prowadzenie działalności gospodarczej.<sup>3</sup> Nieco różna dostępność danych o programie ZPORR i SPO RZL wymagała osobnego potraktowania tych dwóch programów. Badanie zostało zrealizowane w okresie lipiec-sierpień 2010.

W przypadku Działania 2.5 ZPORR jako operat losowania potraktowano osoby, które otrzymały wsparcie na poziomie przynajmniej 7 tys. zł. Uznano, że mniejsze wsparcie z dużym prawdopodobieństwem oznacza inną formę pomocy (szkolenia, doradztwo etc.<sup>4</sup>) lub też wsparcie na tyle nieistotne, że nie ma znaczenia dla działania firmy. Celem badania była ocena oddziaływania instrumentu, jakim jest wsparcie finansowe dla nowo-otwartych działalności gospodarczych, w

<sup>2</sup> W badaniu tym nie zostali uwzględnieni beneficjenci IW EQUAL, ze względu na późne dostarczenie bazy danych od IW, niemniej ich włączenie do próby nie zmieniłoby wyników, z uwagi na relatywnie niską liczebność populacji beneficjentów IW EQUAL w stosunku do SPO RZL i ZPORR.

<sup>3</sup> informacje o rodzaju wsparcia często nie były wypełniane, jedynie wartość projektu dla ZPORR jest dostępna dla znacznej części rekordów w bazie PEFS. To była jedyna zmienna pozwalająca przybliżyć, czy dana osoba otrzymała wsparcie na otwarcie/prowadzenie działalności gospodarczej. Na ten fakt jest zwracana uwaga przy interpretacji wyników, a zwłaszcza w porównaniach z innymi badaniami.

<sup>4</sup> Z uwagi na braki informacji w bazie PEFS nie było możliwe wyodrębnienie wsparcia finansowego na rozpoczęcie działalności gospodarczej explicite.

szczegółności porównanie efektywności wsparcia w ramach ZPORR i SPO RZL<sup>5</sup>. Z tego względu zdecydowano się na przyjęcie minimalnego progu wsparcia w ramach ZPORR. Analiza rozkładu wartości dofinansowania wskazuje, że przyjęcie granicy na poziomie pomiędzy 2 a 10 tys. zł nie wpływa na strukturę próby. Otrzymana liczebność operatu na poziom ok. 3 tys. osób, które otrzymały wsparcie jest istotnie zaniżona w stosunku do faktycznej liczby osób, które takie wsparcie otrzymały, ze względu na:

- Braki danych o wartości wsparcia w przypadku znacznej części rekordów;
- Możliwe niższe niż 7 tys. zł wartości wsparcia na otwarcie własnej działalności gospodarczej.

W przypadku Działań 1.2, 1.3 oraz 1.6 SPO RZL osoby otrzymujące pomoc finansową na prowadzenie działalności gospodarczej zostały wyodrębnione na podstawie informacji o rodzaju udzielonej pomocy, która znalazła się w bazie PEFS. Warto jednak zaznaczyć, że była to informacja, której brakowało w znacznej części rekordów. Stąd operat losowania również w tym przypadku może być znacznie zaniżony. Przybliżoną liczbę beneficjentów poszczególnych Działań, którzy otrzymali wsparcie finansowe na rozpoczęcie działalności gospodarczej, daje badanie CATI wśród beneficjentów wszystkich Działań. Ponieważ jednak oba badania były realizowane równolegle, jego wyniki nie mogły zostać wykorzystane na etapie losowania próby przedsiębiorstw.

**Tabela 1 Charakterystyka populacji i próby beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie na otwarcie działalności gospodarczej bądź wsparcie pomostowe**

Działanie	Liczba beneficjentów Działania (łącznie BAZA PEFS)	Szacowana <sup>6</sup> liczba beneficjentów wsparcia finansowego na otwarcie działalności gospodarczej na podstawie danych PEFS (operat losowania)	Udział osób objętych jednorazowym wsparciem na rozpoczęcie działalności gospodarczej wśród poszczególnych Działań na podstawie wyników badania CATI wszystkich beneficjentów	Liczba beneficjentów przebadanych w ramach badania CATI przedsiębiorców
ZPORR 2.5	15 615	3 159	88%	420
SPO RZL 1.2	324 804	5 389	18%	118
SPO RZL 1.3	274 538	16 142	35%	401
SPO RZL 1.6	55 627	2 011	38%	161
<b>SUMA</b>	670 584	26 701	<b>(średnio) 28 %</b>	1 100

**Źródło: Opracowanie własne.**

Ze względu na niepewność co do populacji generalnej osób, które otrzymały wsparcie w ramach tych działań, zdecydowano się nie przeważać otrzymanych wyników. Wskaźnik zgody na wypełnienie ankiety wyniósł 25 proc. Poniżej przedstawiona jest struktura próby. W ramach losowania dążono do zapewnienia podobnej liczebności w ramach każdej z warstw wyznaczonych przez cechy: województwo i obszar (miasto/wieś). W przypadku województw: warmińsko-mazurskiego, dolnośląskiego oraz podkarpackiego zastosowano losowanie przesiewowe wśród wszystkich beneficjentów Działania 2.5. ZPORR, gdyż nie wszystkie bazy zawierały pełną informację o wysokości

<sup>5</sup> Gdzie dostępne były informacje o wsparciu polegającym stricte na dofinansowaniu otwarcia działalności gospodarczej, oddzielone od informacji o szkoleniach w tym zakresie.

<sup>6</sup> Szacunki z uwagi na braki informacji w PEFS.

otrzymanego wsparcia. Baza beneficjentów ZPORR z województwa opolskiego została przysłana już po przeprowadzeniu badania i dlatego nie została uwzględniona w losowaniu.

**Tabela 2** Struktura próby przebadanych przedsiębiorstw

Województwo	Razem	W tym:			
		ZPORR	SPO RZL	Wieś	Miasto
dolnośląskie	44	7	37	20	24
kujawsko-pomorskie	69	31	38	32	37
lubelskie	86	42	44	36	50
lubuskie	75	32	43	37	38
łódzkie	67	17	50	27	40
małopolskie	82	43	39	39	43
mazowieckie	58	19	39	21	37
opolskie	40	0	40	22	18
podkarpackie	66	15	51	39	27
podlaskie	80	32	48	33	47
pomorskie	77	23	54	32	45
śląskie	84	47	37	39	45
świętokrzyskie	67	32	35	33	34
warmińsko-mazurskie	64	20	44	25	39
wielkopolskie	78	27	51	46	32
zachodniopomorskie	63	33	30	30	33
<b>razem</b>	<b>1 100</b>	<b>420</b>	<b>680</b>	<b>511</b>	<b>589</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

### 3.5 Badanie CATI w próbie kontrolnej firm założonych bez wsparcia EFS

W celu wyodrębnienia efektu netto realizowanych działań w obrębie wsparcia prowadzenia działalności gospodarczej konieczne jest porównanie wyników firm objętych wsparciem do tych, które nie korzystały ze wsparcia. Próbę kontrolną wylosowano z bazy firm Eniro (wydawca Panoramy Firm), która to baza zawiera informacje o ok. 1,1 mln firm (zarówno działających, jak i zlikwidowanych) powstałych po 2002 i zatrudniających do 5 osób<sup>7</sup>. Ograniczenie operatu do firm spoza niektórych rodzajów działalności (np. stacje benzynowe, szpitale, baseny) i typów (fundacje, spółki z o.o., etc.), pozwoliło otrzymać operat losowania wielkości ok. 1 mln firm. Z tej grupy wylosowano firmy, z którymi przeprowadzono analogiczną ankietę, jak w przypadku firm objętych dofinansowaniem. Zrealizowana liczebność próby wyniosła 1205 firm i losowano ją z równych warstw, wydzielonych ze względu na województwo oraz obszar miasto/wieś. Wskaźnik zgody na wywiad z ankierem wyniósł 25 proc. Strukturę próby kontrolnej przedstawia Tabela 3.

Charakterystyki tej próby posłużyły jako punkt odniesienia przy charakterystyce firm-beneficjentów. W analizie efektów netto, z powyższej próby kontrolnej dopasowano przedsiębiorstwa do

<sup>7</sup> Z uwagi na strukturę wielkości zatrudnienia mikroprzedsiębiorstw, konieczne było ograniczenie próby kontrolnej do najmniejszych firm, limit 5 osób narzucony był dostępnością informacji w bazie Eniro – niemniej, wielkość ta dobrze oddaje rozkład wielkości zatrudnienia w nowo-otwartych działalnościach gospodarczych osób fizycznych.

przedsiębiorstw-beneficjentów. W związku z tym, efekt netto został policzony na podstawie próbki powyżej scharakteryzowanej próby.

**Tabela 3 Struktura próby przedsiębiorstw w grupie kontrolnej**

	wieś	miasto	razem
<b>dolnośląskie</b>	38	37	75
<b>kujawsko-pomorskie</b>	32	32	64
<b>lubelskie</b>	44	36	80
<b>lubuskie</b>	39	32	71
<b>łódzkie</b>	38	34	72
<b>małopolskie</b>	45	42	87
<b>mazowieckie</b>	42	42	84
<b>opolskie</b>	44	24	68
<b>podkarpackie</b>	40	37	77
<b>podlaskie</b>	37	41	78
<b>pomorskie</b>	41	38	79
<b>śląskie</b>	31	36	67
<b>świętokrzyskie</b>	43	40	83
<b>warmińsko-mazurskie</b>	40	39	79
<b>wielkopolskie</b>	37	35	72
<b>zachodniopomorskie</b>	32	37	69
<b>razem</b>	623	582	1205

Źródło: Opracowanie własne.

### 3.6 Panel ekspertów

Metodą badawczą, jaka została wykorzystana w celu odpowiedzi na pytania dotyczące wpływu funduszy strukturalnych na rynek szkoleń był panel ekspertów. Uczestniczyło w nim 6-ciu ekspertów, w tym:

- Przedstawiciel dużej prywatnej firmy szkoleniowej;
- Przedstawiciel małej prywatnej firmy szkoleniowej;
- Przedstawiciel dużej publicznej instytucji szkoleniowej;
- Pracownik naukowy zajmujący się problematyką kapitału ludzkiego i rynku szkoleń;
- Przedstawiciel instytucji publicznej zajmującej się wdrażaniem projektów edukacyjnych ze środków Unii Europejskiej;
- Przedstawiciel instytucji otoczenia biznesowego reprezentującej firmę szkoleniową.

Scenariusz panelu przedstawiono w Aneksie.

### 3.7 Indywidualne wywiady pogłębione

Jednym z pierwotnych źródeł informacji wykorzystanych w badaniu były indywidualne wywiady pogłębione. Łącznie zrealizowano ich 9, z przedstawicielami:

- Instytucji Zarządzającej SPO RZL (1);
- Instytucji Wdrażających SPO RZL (4: MPiPS, MEN, PARP, PFRON);
- Instytucji Wdrażających SPO RZL/ ZPORR na poziomie regionalnym (3: WUP);
- Instytucji Wdrażającej Działanie 2.5 ZPORR (w woj. lubelskim);

W realizowanych wywiadach poruszano tematy dotyczące nie tylko „specjalizacji” danej instytucji (wdrażającej przykładowo ZPORR). Scenariusz wywiadu był elastyczny, a diskutowane zagadnienia dopasowywane były do kompetencji rozmówcy, który nierzadko posiadał doświadczenie we wdrażaniu szerszego (niż np. tylko SPO RZL) zakresu działań.

### 3.8 Analiza ekonometryczna i statystyczna

W przeprowadzonych analizach zastosowano standardowe metody statystyczne i ekonometryczne. Na szczególną uwagę zasługują dwie bardziej zaawansowane techniki:

- Analiza historii zdarzeń (*Survival analysis*);
- PSM (*Propensity Score Matching*).

Obie powyższe metody zostały zastosowane do oszacowania efektywności wsparcia przedsiębiorstw. Analiza historii zdarzeń pozwala wyznaczać funkcje przeżycia firm w poszczególnych kategoriach (np. objętych różnymi działaniami) oraz badań wpływu charakterystyk założyciela na ryzyko upadku firmy. Funkcje przeżycia zostały oszacowane metodą Kaplana-Maiera, por. (David Machin, 2006). W przypadku badania determinant ryzyka upadku zastosowano model Cox-a oraz parametryczny model regresji o log-normalnym rozkładzie czasu porażki. Ten drugi model został wybrany dla sprawdzenia wrażliwości wyników na założenie o stałym ryzyku bankructwa na podstawie informacyjnego kryterium Akaike. Surowe oszacowania modelu można znaleźć z aneksie metodologicznym. Dla stwierdzenia istotności różnic w poszczególnych funkcji przeżycia użyto testu log-rank na 5 proc. poziomie istotności.

W celu dobrania próby kontrolnej zastosowano *matching* na podstawie najbliższego sąsiedztwa, z wykorzystaniem procedury *psmatch2* w pakiecie STATA. Jako zmienne kontrolne zastosowano: płeć, grupy wieku, wykształcenie, status na rynku pracy, wielkość miasta, grupę pkd, region oraz rok powstania firmy. Wybrano osobno trzy grupy kontrolne: jedną dla całej próby firm wylosowanych z PEFS oraz po jednej dla ZPORR i SPO RZL. Dopasowanie ze względu na wszystkie zmienne kontrolne uznano za dobre, zwłaszcza że rozkłady brzegowe nie różniły się w sposób statystycznie istotny. Liczebności poszczególnych grup przedstawia poniższa tabela. Ze względu na zastosowaną technikę, w przypadku dopasowania danej obserwacji z próby kontrolnej do kilku jednostek próby PEFS, wyniki odpowiednio przeważono.

Tabela 4 Liczebności próby kontrolnej

	Liczba dopasowanych obserwacji z próby PEFS	Liczba dopasowanych obserwacji z próby kontrolnej
<b>łącznie</b>	582	356
<b>ZPORR</b>	171	138
<b>SPO RZL</b>	323	247
<b>Źródło: Opracowanie własne.</b>		

W ostatnim etapie analizy porównano funkcje przeżycia w dopasowanych próbach, co było podstawą do wnioskowania o efektywności netto badania.



## 4 Działania na rzecz podnoszenia kapitału ludzkiego w Polsce w latach 2004-2009

Przedmiotem prac badawczych przedstawionych w tej części raportu jest struktura wydatkowania środków na podnoszenie kapitału ludzkiego w Polsce oraz struktura ich beneficjentów.<sup>8</sup> Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz były dane z systemu PEFS, dane ze sprawozdań z realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich, dane o wydatkach publicznych zapisanych w budżecie państwa oraz wyniki badania CATI zaprojektowanego na potrzeby tej części ewaluacji.

### 4.1 Rola EFS i polityk krajowych

Wsparcie kapitału ludzkiego w Polsce dokonywane jest z bardzo wielu źródeł. Jednym z nich, najoczywistszym, jest system edukacji publicznej, zapewniający kształcenie ludności od wczesnych etapów szkolnych, aż po edukację zawodową i uniwersytecką. Ze środków publicznych finansowane są również zakłady doskonalenia zawodowego, ułatwiające osobom dorosłym zdobywanie dodatkowych kompetencji związanych z wykonywaniem pracy zarobkowej. Ponadto, dla wielu grup zawodowych, na przykład nauczycieli, lekarzy bądź urzędników administracji publicznej, uruchomiono dedykowane programy uzupełniania i aktualizacji kwalifikacji.

Ważnym źródłem krajowych wydatków na wsparcie kapitału ludzkiego w Polsce jest Fundusz Pracy. Jest to państwowy fundusz celowy, którego zadaniem jest finansowanie aktywnych i pasywnych polityk rynku pracy. Ze środków Funduszu Pracy realizowane są przede wszystkim szkolenia dla osób bezrobotnych<sup>9</sup>. Szkolenia te organizowane są przez Publiczne Służby Zatrudnienia, w szczególności Powiatowe Urzędy Pracy. Struktura oraz dynamika poszczególnych kategorii wydatków Funduszu Pracy zostały opisane w podrozdziale 4.2.1.

Odrębnym źródłem finansowania działań podnoszących kapitał ludzki ludności są fundusze szkoleniowe, gromadzone przez publiczne i prywatne przedsiębiorstwa, a przeznaczone na kształcenie ustawiczne pracowników i pracodawców. Instrument ten przez długi czas spotykał się z umiarkowanym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorstw. Dopiero od 2009 r. tworzenie i powiększanie funduszy szkoleniowych spotyka się ze znacznymi zachętami ze strony państwa w postaci ulg podatkowych oraz dotacji ze środków Funduszu Pracy. W efekcie, mogą one odegrać większą rolę w finansowaniu akumulacji kapitału ludzkiego w Polsce. Ponieważ jednak są one instrumentem relatywnie nowym i nie były wykorzystywane na szerszą skalę przed 2009 r., nie zostały szerzej omówione w niniejszym raporcie.

Wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej coraz większą rolę w polityce wsparcia akumulacji kapitału ludzkiego odgrywa Europejski Fundusz Społeczny (w perspektywie finansowej 2004-2006

---

<sup>8</sup> W niniejszym raporcie oraz w dalszym badaniu, słowo „beneficjent” będzie rozumiane jako osoba lub firma, która jest bezpośrednim odbiorcą projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych, niezależnie od tego, czy w myśl danego programu operacyjnego jest beneficjentem, beneficjentem ostatecznym, czy beneficjentem końcowym.

<sup>9</sup> Od niedawna możliwe jest także wspieranie innych osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, np. starszych pracowników zagrożonych zwolnieniem.

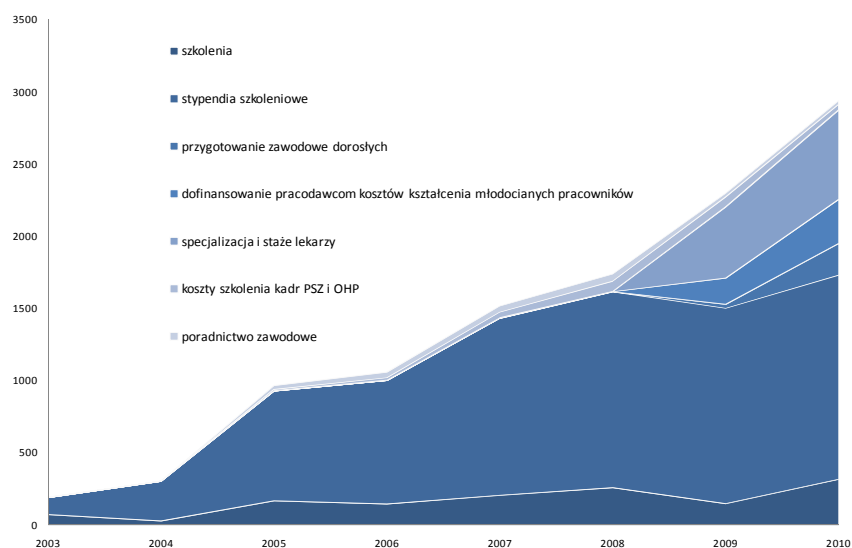
poprzez Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL) oraz Inicjatywę Wspólnotową EQUAL). Środki te z jednej strony wspierały rozwój programów edukacyjnych oraz infrastruktury szkolnej na wszystkich poziomach kształcenia, uzupełniając krajowe wydatki na ten cel. Z drugiej strony, zostały wykorzystane na realizację programów szkoleniowych skierowanych do szerokich grup ludności. Tym samym były komplementarne w stosunku do programów Funduszu Pracy (często je współfinansując). Ze względu na znaczną skalę funduszy strukturalnych oraz ich wpływ na rozwój kapitału ludzkiego w Polsce, zostały one szeroko omówione w podrozdziale 4.2.2.

## 4.2 Ocena struktury wydatkowania środków

### 4.2.1 Wsparcie akumulacji kapitału ludzkiego ze środków krajowych

Akumulacja kapitału ludzkiego, jak już wspomniano wcześniej, dokonuje się w bardzo szerokim zakresie poprzez system edukacji publicznej. Obejmuje on, co do zasady, wszystkich obywateli i ma na celu uczenie przede wszystkim wiedzy i umiejętności o charakterze ogólnym, stanowiących podstawę do dalszej akumulacji kapitału ludzkiego, wykorzystywanego w konkretnej pracy zawodowej. Zakres oraz specyfika systemu edukacji publicznej sprawia, że jego ocena wykracza poza ramy niniejszego opracowania. W dalszej części rozdziału przeanalizowane zostaną jedynie wydatki Funduszu Pracy, stanowiącego najważniejsze źródło krajowych środków finansowych, z których finansowane są ukierunkowane interwencje wspierające akumulację kapitału ludzkiego przez wybrane grupy ludności. Z pieniędzy Funduszu Pracy finansowane są przede wszystkim koszty szkoleń oraz stypendia szkoleniowe dla osób niepracujących, poszukujących zatrudnienia (i zarejestrowanych jako bezrobotne w urzędzie pracy).

Rysunek 1: Wydatki Funduszu Pracy na wsparcie kształcenia ustawicznego w latach 2003-2010 w cenach z 2004 r. (dane w mld zł)



Uwagi: Dane za rok 2010 zostały ustalone na podstawie zaplanowanych wydatków Funduszu Pracy w ustawie budżetowej na 2010 r. W pozostałych przypadkach wydatki były ustalane na podstawie danych o ich przewidywanym wykonaniu, zawartych w ustawach budżetowych na rok kolejny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustaw budżetowych

Wydatki Funduszu Pracy, przeznaczone na wsparcie akumulacji kapitału ludzkiego, systematycznie i szybko wzrastały (por. Rysunek 1). W 2003 r. wynosiły zaledwie ok. 190 mln zł, dwa lata później osiągnęły kwotę 1 mld zł.; w 2007 r. było to już 1,5 mld zł, zaś planowane wydatki Funduszu w 2010 r. wynoszą prawie 3 mld zł (w cenach z 2004 r.). Dominującą kategorią wydatków (w ramach wspierania kapitału ludzkiego) stanowią niezmiennie stypendia szkoleniowe. Począwszy od 2009 r. można zaobserwować powstanie trzech nowych znaczących kategorii wydatków, jakimi są przygotowanie zawodowe dorosłych, dofinansowanie pracodawcom kosztów kształcenia młodocianych pracowników oraz specjalizacje i staże zawodowe lekarzy. Struktura wydatkowania omawianych środków odpowiada (w zdecydowanej większości przypadków) celom ustawowym Funduszu Pracy.

#### 4.2.2 Wsparcie akumulacji kapitału ludzkiego ze środków UE

W ramach Europejskiego Funduszu Społecznego na podnoszenie kapitału ludzkiego w perspektywie finansowej 2004-2006 przeznaczono ok. 1,9 mld euro (w cenach stałych z 2004 r., tj. uwzględniając inflację)<sup>10</sup>, w ramach trzech programów: SPO RZL (Priorytet I i II), ZPORR (Priorytet II, działania 2.1-2.5)<sup>11</sup> oraz EQUAL (tematy A, F, G, I<sup>12</sup>). Największa alokacja przypadła na Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich. Alokacja na IW EQUAL, z uwagi na jej charakter była znacznie niższa (por. Tabela 5).

Składanie wniosków o dofinansowanie i podpisywanie umów rozpoczęło się w 2004 r., a faktyczne wypłacanie środków miało miejsce od 2005 r. Do końca 2009 r. rozdysponowano i wypłacono ok. 90% alokacji finansowej na lata 2004-2006 (por. Rysunek 2 i Tabela 5).

Rysunek 2 Roczne wydatkowanie środków z programów ZPORR, SPO RZL i EQUAL jako odsetek alokacji na lata 2004-2006: wydatki poniesione w danym roku i wydatki łączne (wykres prawy)<sup>13</sup>



Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR oraz z bazy SRP

<sup>10</sup> Jest to suma wartości dofinansowania z EFS zapisanych w dokumentach programowych SPO RZL, ZPORR, IW EQUAL (tylko działania i tematy interesujące w kontekście badania, wymienione powyżej).

<sup>11</sup> W ramach ZPORR z EFS współfinansowane było także Działanie 2.6 (*Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy*), nie będące przedmiotem analiz niniejszego badania z uwagi na jego odmienny charakter i cele (koncentrację na wzmocnieniu współpracy między sektorem badawczo- rozwojowym a gospodarką).

<sup>12</sup> Odpowiadały one odpowiednio za: (A): Ułatwianie wchodzenia i powrotu na rynek pracy osobom mającym trudności z integracją lub reintegracją na rynku pracy, celem promowania rynku pracy otwartego dla wszystkich; (F) Wspieranie zdolności przystosowawczych przedsiębiorstw i pracowników do zmian strukturalnych w gospodarce oraz wykorzystania technologii informacyjnych i innych nowych technologii; (G) Godzenie życia rodzinnego i zawodowego oraz ponowna integracja kobiet i mężczyzn, którzy opuścili rynek pracy, poprzez wdrażanie bardziej elastycznych i efektywnych form organizacji pracy oraz działań towarzyszących; (I) Pomoc w społecznej i zawodowej integracji osób ubiegających się o status uchodźcy.

<sup>13</sup> Ceny stałe z 2004 r.

Wydatkowanie środków w ramach poszczególnych programów odbywało się relatywnie równomiernie, przy czym szybciej rozpoczęło się wydawanie środków z SPO RZL, a najwolniej ZPORR (por. Rysunek 2, wykres prawy). Do roku 2007 wydatkowano ok. połowy środków, jednocześnie w tym roku wydatki rosły najszybciej.

Tabela 5 Środki wypłacone w ramach poszczególnych programów do końca 2009 r. i ich odsetek w całkowitej alokacji w perspektywie finansowej 2004-2006 (PLN, ceny stałe)<sup>14</sup>

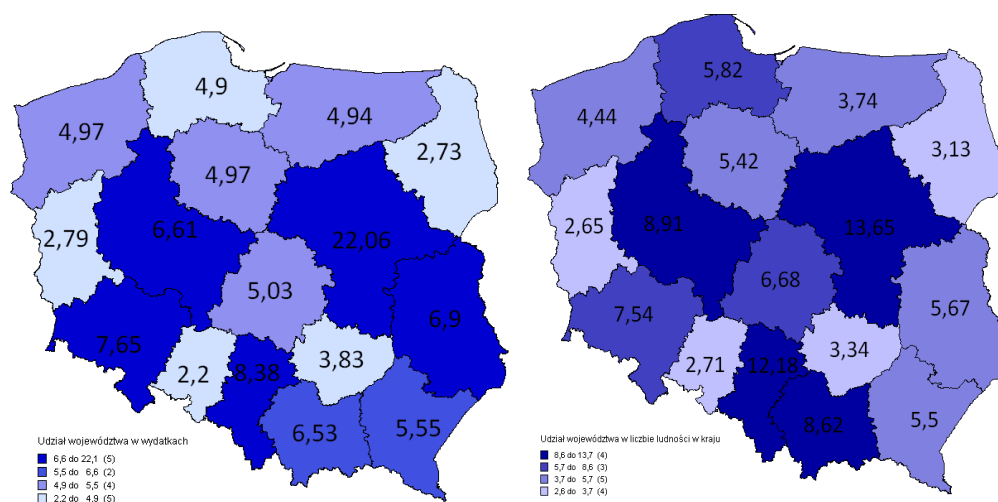
	ZPORR	SPO RZL	PIW EQUAL	RAZEM
<b>Wartość dofinansowania do końca 2009 r.</b>	1 469 023 343,8	5 307 222 259,5	347 560 064,4	7 123 836 661,5
<b>Alokacja na lata 2004-2006</b>	1 604 903 187,9	5 911 059 422,0	371 713 890,7	7 887 676 500,6
<b>% wykorzystania do końca 2009</b>	<b>91,53%</b>	<b>89,78%</b>	<b>93,50%</b>	<b>90,32%</b>

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR oraz z bazy SRP

### Struktura wydatków wg regionów

O ile w ramach programu ZPORR możliwe było jedynie realizowanie projektów na poziomie wojewódzkim, to w przypadku SPO RZL i PIW EQUAL dopuszczalne były również projekty o zasięgu ogólnokrajowym. W związku tym, w celu przedstawienia struktury wydatków według województw, na potrzeby niniejszego raportu zsumowane zostały wartości projektów ze wszystkich trzech programów, z pominięciem projektów ogólnokrajowych lub takich, które były realizowane na terenie kilku województw<sup>15</sup>. Poniższe mapy przedstawiają udział poszczególnych województw w całkowitych wydatkach poniesionych w latach 2004-2009 oraz ich udział w liczbie ludności w Polsce (Rysunek 3).

Rysunek 3 Udział województw w wydatkach na podnoszenie kapitału ludzkiego z EFS (po lewej) i ludność Polski według województw (po prawej) w latach 2004-2009 (w %)



Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR, SPO RZL oraz z bazy SRP.

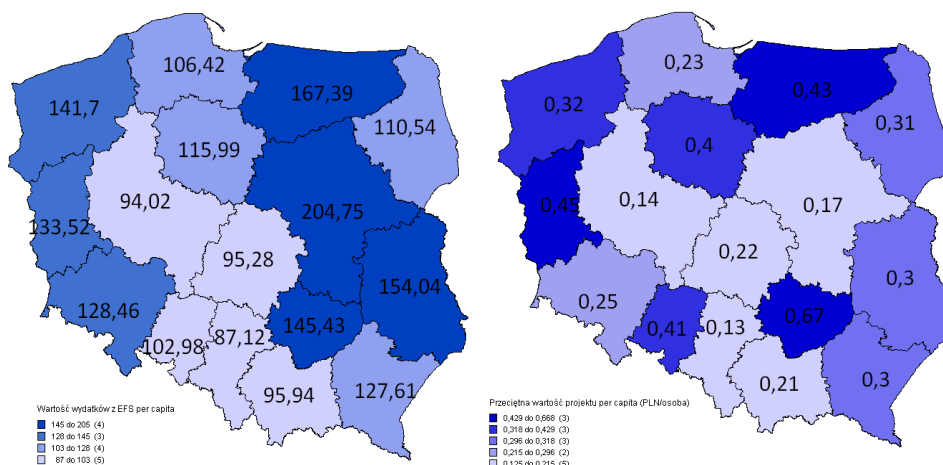
<sup>14</sup> W części 4.2, jeśli przyjmowano ceny stałe z 2004 r., to wartości w euro przeliczane były na złotówki po kursach EBC z tego samego dnia (koniec grudnia każdego roku), co wartości podawane w sprawozdaniach z wykonania NPR i ZPORR.

<sup>15</sup> Ich wartości zaprezentowane zostaną osobno.

Rozkład ten determinowany jest algorytmem, wedle którego zakładano alokację środków między województwa. Uwzględniał on wielkość województw (populację), ich sytuację gospodarczą (poziom PKB per capita) oraz sytuację na rynku pracy (poziom bezrobocia). Z porównania obu map wynika, że wielkości otrzymanego dofinansowania nie można w pełni powiązać z populacją danego województwa – wyraźnie widoczna jest nadreprezentacja woj. mazowieckiego, które, pomimo relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy i wysokiego PKB per capita, uzyskało większe środki, niż wynikałoby to tylko z liczby ludności. Jego udział w populacji wynosi 13,7%, a w wydatkach z EFS na podnoszenie kapitału ludzkiego – 22,1 %. Mniej zaskakujące mogą być duże rozbieżności zauważalne w przypadku województw: śląskiego, wielkopolskiego, małopolskiego, które należą do najbardziej zaludnionych terenów kraju. Ich udział w wydatkach na projekty współfinansowane z UE, mające na celu podniesienie jakości kapitału ludzkiego, był relatywnie mniejszy, na co wpływ miała relatywnie dobra – na tle kraju – sytuacja na rynku pracy oraz względnie wysoki poziom rozwoju gospodarczego.

Ciekawych informacji dostarcza analiza wartości dofinansowania przypadającego na 1 mieszkańca poszczególnych województw. Średnia wartość dla kraju<sup>16</sup> wynosi 198,75 PLN i istotnie podnosi ją województwo mazowieckie (por. Rysunek 4). W ramach projektów ogólnokrajowych na jedną osobę przypadało ok. 72,1 PLN dofinansowania z EFS. Za największych beneficjentów można uznać mieszkańców województwa mazowieckiego, gdzie wydano łącznie ok. 204,75 PLN na osobę. Wysokie wydatki przypadały też na mieszkańców województw warmińsko-mazurskiego, lubelskiego oraz świętokrzyskiego, najniższe zaś (poniżej 100 PLN na osobę) odnotowano w woj. małopolskim, łódzkim, wielkopolskim i śląskim. Można więc wnioskować, że za wyjątkiem mazowieckiego, wyższe wydatki na rozwój zasobów ludzkich ponoszono w regionach o niższym poziomie kapitału ludzkiego. Z analizy przeciętnej wartości projektu per capita według województw wynika natomiast, że w woj. mazowieckim zrealizowano bardzo dużo projektów (1222 z 7688 ogółem) o niskiej wartości, zaś w woj. opolskim (253 projektów) średnia wartość projektu była dwukrotnie wyższa niż na Mazowszu, natomiast suma wszystkich wydatków na mieszkańca była o połowę niższa (por. Rysunek 4).

Rysunek 4 Wartość dofinansowania z EFS i średnia wartość projektu per capita (po prawej) w latach 2004-2009 (PLN, ceny bieżące)



Źródło: opracowanie IBS na podstawie danych ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR, SPO RZL oraz bazy SRP. Uwagi: mapa po lewej pokazuje sumę dofinansowania wszystkich projektów w danym województwie podzieloną przez jego liczbę ludności, a mapa po prawej – ten iloraz podzielony dodatkowo przez liczbę projektów w danym regionie.

<sup>16</sup> Suma wartości wszystkich projektów wojewódzkich i ogólnokrajowych w relacji do przeciętnej liczby ludności z lat 2004-2008.

Warto również przeanalizować rozdysponowanie środków z EFS pomiędzy poszczególne działania w ramach omawianych programów<sup>17</sup>. Najwyższym udziałem w wydatkach przeciętnie dla wszystkich województw charakteryzowały się działania 1.2 (24,03%), 1.3 (21,2%) SPO RZL oraz 2.2 ZPORR<sup>18</sup> (17,7%), zaś najniższym – pozostałe działania w ramach Priorytetu I SPO RZL (1.4 - 2,35% , 1.5 - 2,25%, 1.6 - 1,54%). Alokacja środków z EFS pomiędzy działania z Priorytetu I SPO RZL i Priorytetu II ZPORR była jednak bardzo zróżnicowana w poszczególnych województwach. Działanie 1.2 SPO RZL cieszyło się wyjątkową popularnością w woj. kujawsko-pomorskim (34% całkowitej wartości dofinansowania), działanie 2.2 ZPORR natomiast w woj. lubelskim i podkarpackim (udział tych działań w rzeczywistych wydatkach był dużo wyższy niż ich udział w przewidzianej w dokumentach programowych alokacji). To samo działanie było mniej popularne w woj. podlaskim, gdzie stanowiło tylko 6,6% wartości dofinansowania z EFS<sup>19</sup>.

Tabela 6 Wartość dofinansowania projektów ogólnokrajowych w ramach poszczególnych programów (PLN, ceny bieżące<sup>20</sup>)

	SPO RZL Priorytet I	SPO RZL Priorytet II	ZPORR Działania 2.1-2.5	PIW EQUAL <sup>21</sup>	RAZEM
<b>projekty ogólnokrajowe</b>	489 524 513,40	2 013 758 515,40	0	19 224 732,21	2 522 507 761,00
<b>Ogółem</b>	2 916 063 148,40	2 673 644 394,00	1 611 225 350,20	353 368 907,71	7 554 301 800,31
<b>odsetek projektów ogólnokrajowych</b>	16,80%	75,30%	0,00%	5,75%	33,39%

Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych (2004-2008) wykonania NPR, ZPORR oraz z bazy SRP

Na podstawie danych o tych dwóch priorytetach można również wnioskować na temat wartości projektów w poszczególnych województwach. Z porównania średnich wartości projektów z ich medianą okazuje się, że we wszystkich regionach ponad połowa projektów ma wartość niższą niż średnia w województwie, zaś np. w przypadku woj. opolskiego - poniżej średniej wartości znajduje się niemal 75% wszystkich projektów. Oznacza to, że projekty o mniejszej wartości realizowane są dużo

<sup>17</sup> Dezagregacji danych dokonano w przypadku Priorytetu I SPO RZL oraz ZPORR (Priorytet II), natomiast w przypadku Priorytetu II SPO RZL nie było to możliwe, ponieważ na podstawie bazy SRP nie jest możliwe ustalenie, na terenie których województw były realizowane projekty.

<sup>18</sup> Popularność tego działania została odzwierciedlona w klasyfikacji pod względem obszarów interwencji. Obszar *Wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup, integracja zawodowa i społeczna* posiada zarówno największą liczbę projektów, jak i główny udział w wydatkach.

<sup>19</sup> W woj. opisanych powyżej udział w r alokacji był wyższy niż przewidziano, zaś w podlaskim był niższy.

<sup>20</sup> Tabela prezentuje wartości w cenach bieżących, ponieważ pochodzą one z bazy SRP i sprawozdania końcowego o wykonaniu SPO RZL. Są to wartości nominalne, których nie można porównywać z wartościami z Tabela 5.

<sup>21</sup> Dane dot. realizacji projektów w ramach PIW EQUAL są wartościami szacunkowymi podanymi na podstawie sprawozdania dot. stanu realizacji według priorytetów i województw (w PLN) (stan na 10.01.2010, Załącznik 5 do sprawozdania), projekty przyporządkowano do województw na podstawie siedziby administratora, a mogły być realizowane na terenie kilku województw. W związku z tym, dane te nie były wykorzystywane do obliczeń prezentowanych na rysunkach Rysunek 3 i Rysunek 4.

częściej niż projekty o bardzo dużej wartości. Z analizy zróżnicowania<sup>22</sup> wielkości dofinansowania projektów wynika natomiast, że najmniejsze zróżnicowanie wartości projektów występowało w woj. warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i łódzkim, zaś największe w śląskim, podlaskim i mazowieckim. Fakt, że zróżnicowanie było największe na Mazowszu prowadzi do wniosku, że w regionie tym, obok licznych projektów o relatywnie niskiej wartości, zrealizowane zostały nieliczne projekty o bardzo dużej wartości.

Pod względem wielkości dofinansowania największy udział w projektach ogólnokrajowych miały te zrealizowane w ramach Priorytetu II SPO RZL (*Rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy*) – stanowiły one ok. 75% wszystkich środków z EFS przeznaczonych na ten priorytet. Ogółem w perspektywie finansowej 2004–2006 z poziomu krajowego realizowano projekty o wartości stanowiącej ok. 1/3 całości dofinansowania rozwoju jakości zasobów ludzkich w Polsce (Tabela 6).

### **Struktura wydatków wg obszarów interwencji**

W niniejszej analizie obszary interwencji zostały wydzielone w następujący sposób – w pierwszej kolejności przypisano działania poszczególnym obszarom, jeżeli zaś w ramach danego działania projekty można było przypisać większej liczbie obszarów, to wyboru dokonywano na podstawie tytułu projektu<sup>23</sup>. W związku z tym:

- wszystkie projekty mające na celu szkolenia i promowanie kształcenia ustawicznego przypisano do obszaru A, oprócz przypadków, w których w nazwie projektu zapisano, że ma on na celu podniesienie jakości kadr (obszar B) lub podniesienie umiejętności związanych z obsługą komputera (obszar C),
- analizy rynku pracy zdecydowano się przypisać do obszaru D, ponieważ ich celem jest zazwyczaj zidentyfikowanie grup wykluczonych zawodowo lub społecznie i wyrównanie ich szans na rynku pracy<sup>24</sup>.

Tabela 7 Obszary badanych interwencji współfinansowanych z EFS

Obszar	Obszar/program	SPO RZL	ZPORR Priorytet II	PIW EQUAL
A	Edukacja, kształcenie ustawiczne, szkolenia, doradztwo zawodowe	Priorytet I (dz. 1.1, 1.3, 1.4, 1.6), Priorytet II (dz. 2.1, 2.2)	Dz. 2.1, dz. 2.3, z. 2.4,	F
B	Podnoszenie jakości kadr przedsiębiorstw, granty na podjęcie działalności gospodarczej	Priorytet II (dz. 2.3)	Dz. 2.1, dz. 2.5,	F
C	Rozwój społeczeństwa informacyjnego, komputeryzacja	Priorytet II (dz. 2.1, 2.2)	Dz. 2.1,	F
D	Wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup, integracja zawodowa i społeczna	Priorytet I (dz. 1.2, 1.4, 1.5, 1.6), Priorytet II (dz. 2.1)	Dz. 2.1, Dz. 2.2	W szczeg. tematy A, G, I
E	Mobilność zawodowa i przestrzenna, zwiększanie elastyczności czasu pracy		Dz. 2.1,	F

Źródło: opracowanie własne IBS.

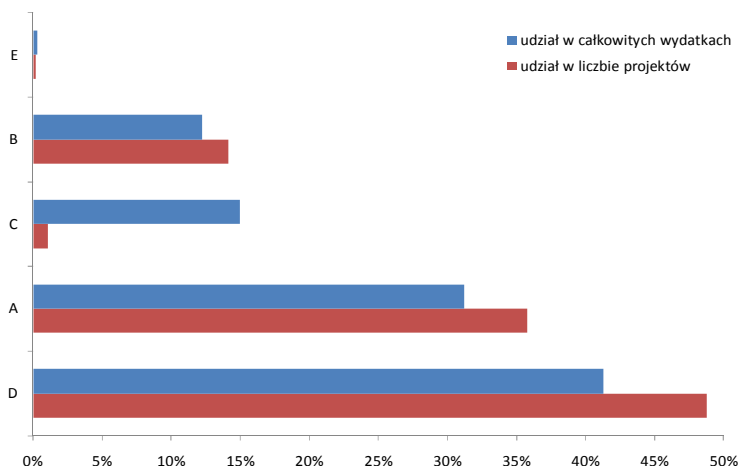
<sup>22</sup> Iloraz średniej wartości projektu górnego decyla do średniej w dolnym decylu.

<sup>23</sup> Przypisanie projektów obszarom interwencji zdefiniowanym w SIWZ jest utrudnione poprzez odmienną ich klasyfikację w bazach danych. Niniejszy rozdział opisuje próbę jak najlepszego przybliżenia obszarów z SIWZ.

<sup>24</sup> Ponadto, w badanej perspektywie finansowej powstały tylko 2 obserwatoria, więc przypisanie tych 2 projektów do innego obszaru nie doprowadziłoby do zmiany wniosków.

Według tak zdefiniowanej klasyfikacji, zdecydowanie najwięcej projektów realizowanych w latach 2004-2009 można zaliczyć do obszaru D (wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup, integracja zawodowa i społeczna), zarówno pod względem liczby zrealizowanych projektów (3859), jak i środków na nie przeznaczonych (3,2 mld PLN). Niemal połowa projektów była realizowana w ramach działania 2.2 ZPORR (*Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne*), kolejne 850 pochodziło z działania 1.2 SPO RZL (*Perspektywy dla młodzieży*). Wysokim udziałem, zarówno w liczbie projektów, jak i w ich łącznej wartości, charakteryzuje się również obszar A (*Edukacja, kształcenie ustawiczne, szkolenia, doradztwo zawodowe*). Wśród pozostałych obszarów interwencji zdecydowanie wyróżnia się obszar C - *Rozwój społeczeństwa informacyjnego, komputeryzacja*, w ramach którego zrealizowano 87 projektów na łączną kwotę 1,16 mld PLN, czyli ok. 15% całkowitych wydatków do końca 2009 r. Wynika to oczywiście z kosztownych inwestycji w sprzęt komputerowy. Najmniejszym zainteresowaniem cieszył się obszar E – *Mobilność zawodowa i przestrzenna, zwiększanie elastyczności czasu pracy* – w jego ramach zrealizowano jedynie 16 projektów na łączną sumę 22 mln PLN.

Rysunek 5 Udział poszczególnych obszarów interwencji w całkowitych wydatkach (ceny bieżące) i w liczbie projektów

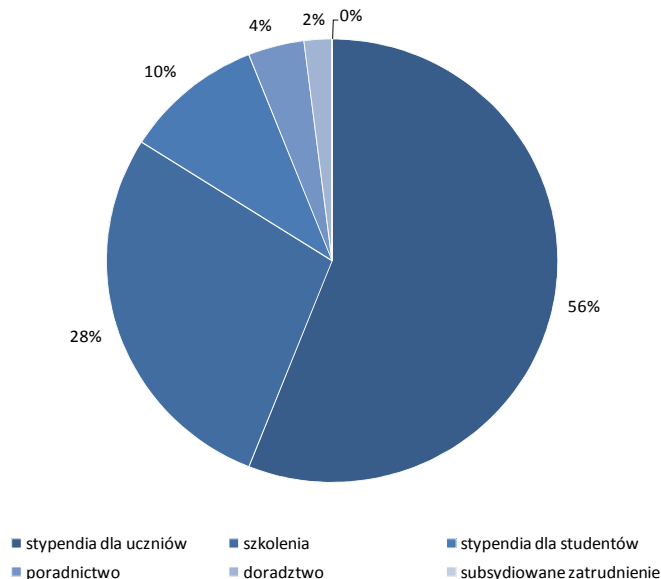


Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR oraz z bazy SRP

Dodatkowych informacji o strukturze wydatkowania środków według obszaru interwencji dostarczyłyby dane o ich *typach*, czyli szkoleniach, stypendiach i innych rodzajach realizowanych działań. Niestety, informacje dotyczące typu interwencji podawane są w formularzu, którego wypełnianie nie jest obligatoryjne, w związku z czym dane te nie są dostępne dla wszystkich województw. W przypadku projektów z IW EQUAL nie były one w ogóle podawane, zaś dla projektów realizowanych w ramach ZPORR zebrano dane dla 6 województw: lubelskiego, lubuskiego, opolskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego oraz wielkopolskiego. Nie wiadomo także, jaka część wnioskodawców w tych regionach podawała informacje dotyczące typów interwencji, dlatego nie jest pewne, czy poniższe dane dobrze odzwierciedlają rzeczywistą sytuację w tych sześciu województwach (ani w jakim stopniu mogą odzwierciedlać rozkład typów interwencji w całym kraju). Bardziej szczegółowe dane dla SPO RZL przedstawione są osobno poniżej.



Rysunek 6 Odsetek osób objętych poszczególnymi typami interwencji w całkowitej liczbie osób objętymi nimi w latach 2004-2009 w wybranych województwach



Źródło: opracowanie własne IBS na podstawie danych ze sprawozdań rocznych wykonania NPR, ZPORR oraz z bazy SRP

Pośród *typów* interwencji, największym zainteresowaniem cieszyły się stypendia dla uczniów – objęto nimi ponad 198 tys. osób (spośród łącznej liczby 355 tys. osób objętych wszystkimi rodzajami interwencji), na drugim miejscu plasowały się zaś szkolenia (por. Rysunek 6). Najmniejszej liczbie osób oferowano wsparcie w ramach doradztwa (7238) i subsidiowanego zatrudnienia (819<sup>25</sup>). Popularność szkoleń i stypendiów odzwierciedla zaprezentowane powyżej zainteresowanie przede wszystkim projektami związanymi z integracją zawodową, wyrównywaniem szans (obszar D) i szkoleniami oraz edukacją (obszar A).

W ramach programu SPO RZL realizowano więcej typów interwencji, w związku z tym, bardziej szczegółowe dane dla tego programu przedstawione są w osobnej tabeli (dane obejmują beneficjentów z całej Polski).

Tabela 8 Liczba osób objętych poszczególnymi typami interwencji w ramach SPO RZL (w tys. osób)

Typ interwencji	tys. osób
Pomoc w poszukiwaniu pracy	630
Szkolenia	553
Poradnictwo zawodowe	550
Pośrednictwo pracy	500
Szkolenia dla przedsiębiorców i pracowników	475
Staże	200
Subsydiowanie wydatków związanych z zatrudnieniem u przedsiębiorcy	122
Jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej	56

<sup>25</sup> Z czego 728 w woj. podkarpackim i 91 w wielkopolskim.

W ramach programu SPO RZL największa liczba osób objęta została pomocą w poszukiwaniu pracy (630 tys.), szkoleniami i poradnictwem zawodowym, zaś najrzadziej podejmowaną interwencją była wypłata środków na podjęcie działalności gospodarczej.

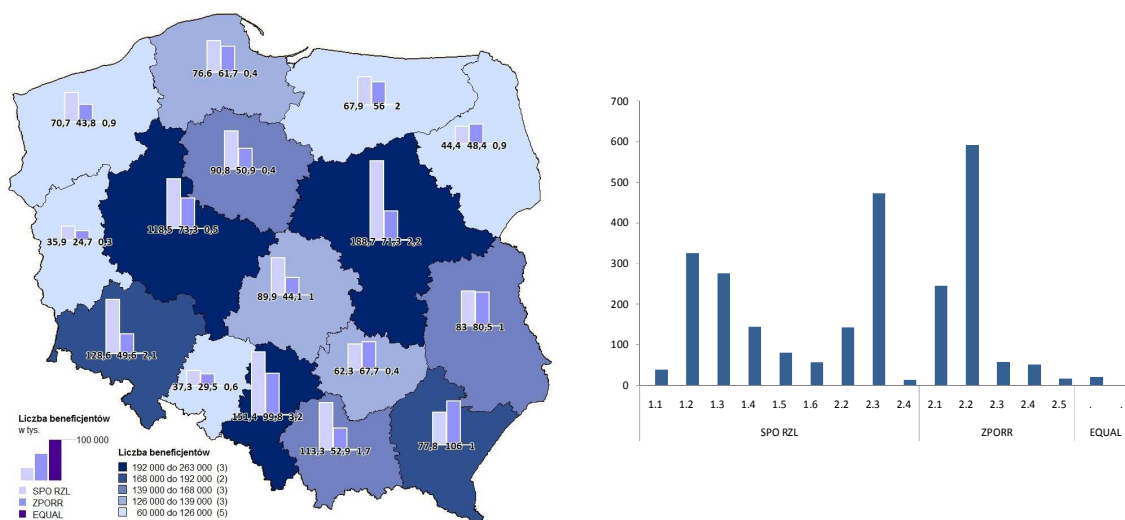
### 4.3 Struktura beneficjentów wsparcia

#### 4.3.1 Społeczno-demograficzna struktura populacji beneficjentów

Zbudowana na potrzeby projektu baza beneficjentów środków z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach SPO RZL, ZPORR i IW EQUAL (w oparciu o dane z systemu PEFS) miała na celu m.in. opis społeczno-ekonomicznej struktury beneficjentów. Wiedza ta jest niezbędna do wnioskowania o skuteczności i odpowiednim ukierunkowaniu interwencji.

Pod względem liczby beneficjentów największym programem był SPO RZL (w bazie 1,5 mln osób, zgodnie ze sprawozdawczością MRR - 1,63 mln osób), ZPORR objął mniej - ok. 1 mln osób (zgodnie ze sprawozdawczością - 1,13 mln osób), a program EQUAL miał znacząco mniejsze znaczenie, obejmując ok. 20 tys. osób (zgodnie ze sprawozdawczością - 48,8 tys.).<sup>26</sup> W ramach SPO RZL beneficjenci najczęściej korzystali ze szkoleń w ramach Działania 2.3, natomiast w ramach ZPORR z programów stypendialnych dla młodzieży (Działanie 2.2).

Rysunek 7 Struktura beneficjentów poszczególnych działań (w tys.)

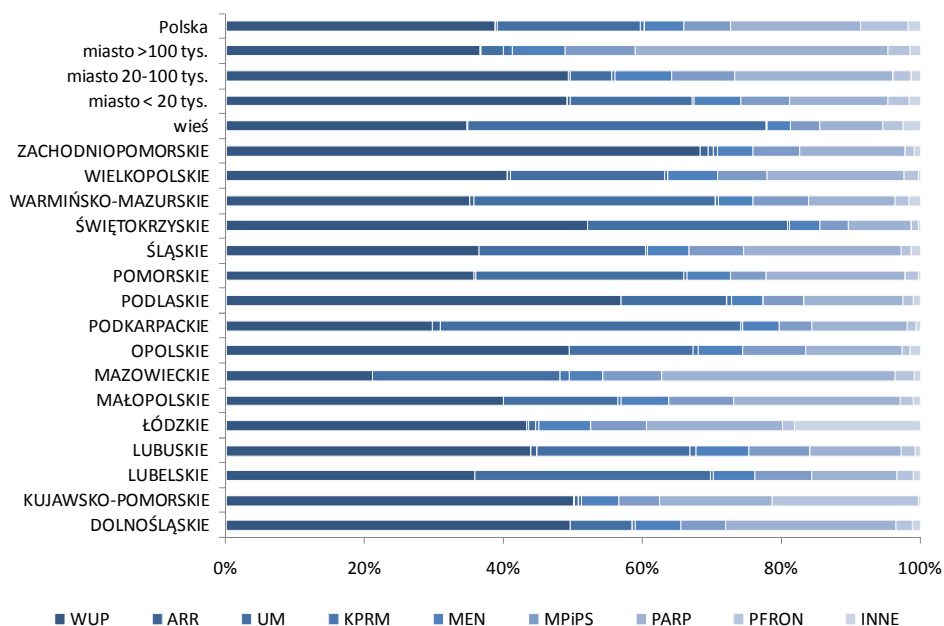


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PEFS.

Do najliczniejszej grupy beneficjentów środki docierały za pośrednictwem instytucji regionalnych, zwłaszcza WUP-ów oraz Urzędów Marszałkowskich. Dla prawie 40 proc. beneficjentów instytucjami wdrażającymi projekty były instytucje centralne, takie jak KPRM, MEN, MPiPS, PARP czy PFRON.

<sup>26</sup> Podawane są wartości zarówno dla oficjalnej sprawozdawczości MRR, jak również zgodnie z liczbą rekordów w zgromadzonej bazie PEFS. Wszelkie wartości w dalszej analizie bazują na zgromadzonej w ramach projektu bazie PEFS.

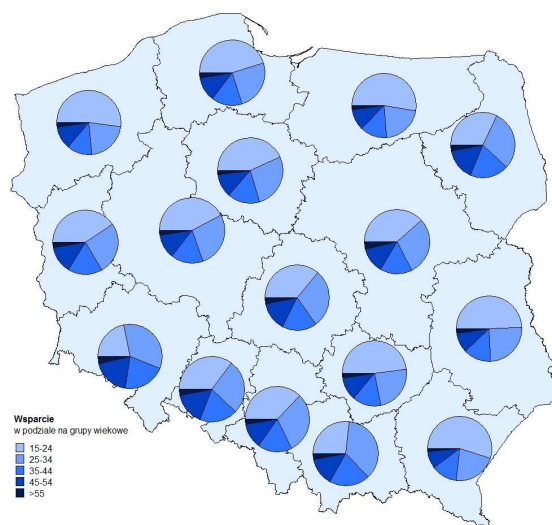
Rysunek 8 Struktura beneficjentów według rodzaju instytucji wdrażającej



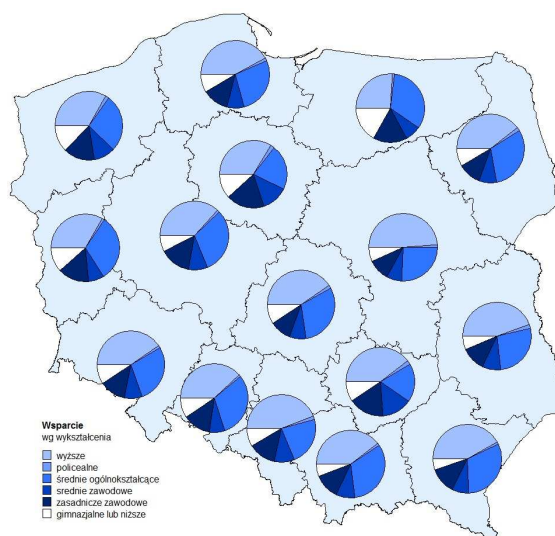
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PEFS.

Wyraźną większość wśród beneficjentów stanowiły kobiety (60 proc.). Ta przewaga kobiet utrzymywała się w każdym z województw, zarówno wśród ludności miejskiej, jak i wiejskiej. Ponadto, zdecydowanie przeważają osoby młode, do 25 roku życia (40 proc.). Jest to determinowane przede wszystkim popularnością programów stypendialnych w ramach Działania 2.2 ZPORR. Przy tym, w niektórych województwach (warmińsko-mazurskie, zachodniopomorskie, podkarpackie) beneficjenci młodzi (poniżej 25 roku życia) stanowili ponad połowę objętych wsparciem. Wyraźnie widoczne jest, że struktura wiekowa beneficjentów w miastach była znacznie bardziej zrównoważona, co jest efektem rzadszego korzystania ze wsparcia stypendialnego w miastach. Potwierdza to fakt, że prawie połowa beneficjentów na obszarach wiejskich otrzymała pomoc w ramach Działania 2.2 ZPORR, skierowanego do osób uczących się, a 1/8 w ramach Działania 1.2 SPO RZL czyli działania skierowanego do młodzieży. W przypadku ludności wiejskiej grupa wiekowa 15-24 lata stanowiła ponad 60 proc. beneficjentów, podczas gdy w miastach tylko 27 proc. Dodatkowo, na terenach wiejskich w znacznie mniejszym stopniu niż na terenach miejskich, udało się dotrzeć do osób powyżej 44 roku życia, a beneficjenci Działań skierowanych nie do młodzieży, uczniów i studentów stanowili tam tylko ok. 40 proc. beneficjentów, podczas gdy w miastach prawie 80 proc.

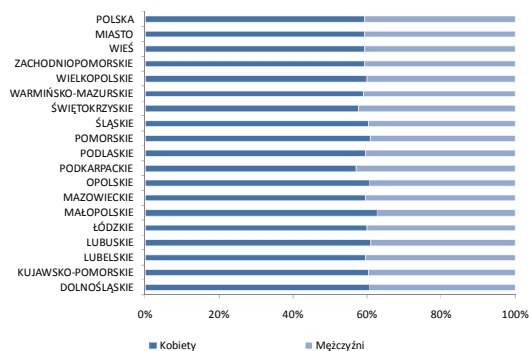
Rysunek 9: Struktura wiekowa beneficjentów.



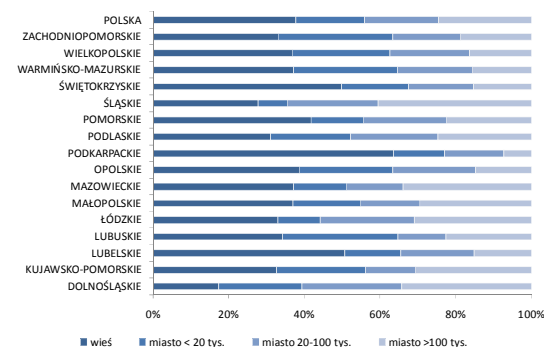
Rysunek 10: Struktura beneficjentów względem wykształcenia



Rysunek 11: Struktura płciowa beneficjentów



Rysunek 12: Struktura beneficjentów względem wielkości miejsca zamieszkania



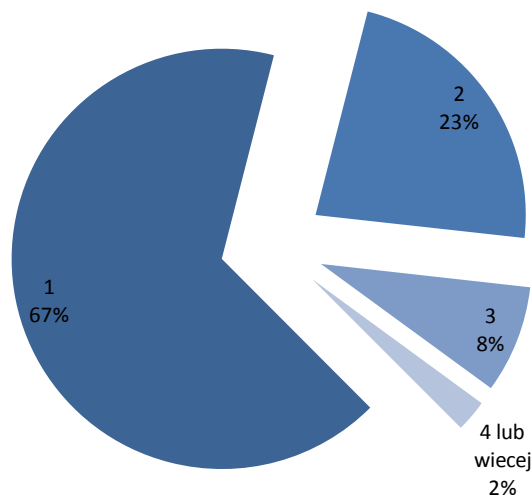
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PEFS.

Uwagi: Wykształcenie było często brakującą zmienną w otrzymanych bazach (zwłaszcza w przypadku programu ZPORR) i charakteryzuje populację 1 357 tys. beneficjentów, pozostałe rozkłady na podstawie danych o ok. 2 500 tys. beneficjentów.

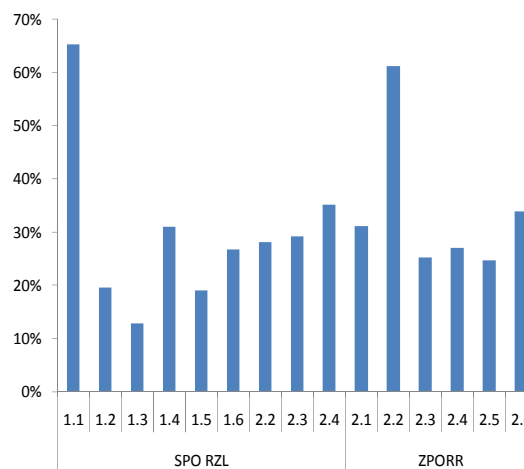
Wykształcenie beneficjentów jest zdecydowanie wyższe niż przeciętnie wśród ludności Polski, o czym świadczy fakt, że 40 proc. beneficjentów posiadało wykształcenie wyższe. Wyraźnie widoczne jest zwłaszcza wysokie przeciętne wykształcenie mieszkańców miast. Struktura geograficzna ludności według wykształcenia przekłada się również na rozkład beneficjentów. Lepiej rozwinięte regiony, jak śląskie czy mazowieckie wykazują się wyższym przeciętnym wykształceniem beneficjentów. Podobnie jak w przypadku struktury wiekowej, wydaje się to być skutkiem różnego poziomu urbanizacji województw. Te bardziej zurbanizowane wykazują się jednocześnie wyższym poziomem wykształcenia beneficjentów oraz ich wyższym wiekiem. Wynika stąd, że znaczna część pomocy trafiła do najbardziej mobilnej części społeczeństwa (osoby młode, wykształcone lub zdobywające wykształcenie, mieszkańcy średnich i dużych miast), a bardzo mała do osób starszych niż 35 lat i mieszkających na wsi lub w małych ośrodkach miejskich. Osoby z wyższym wykształceniem stanowiły

zdecydowaną większość beneficjentów Działań: 1.1, 2.2 i 2.4 SPO RZL, czyli skierowanych do pracowników edukacji i administracji.

Rysunek 13 Liczba wystąpień beneficjentów w bazie PEFS



Rysunek 14 Udział beneficjentów, korzystających ze wsparcia co najmniej dwukrotnie, w ogólnej liczbie beneficjentów



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych PEFS.

Dane PEFS pozwalają także wyróżnić udział wybranych grup w ogóle beneficjentów. W szczególności, w ramach działania 2.4 SPO RZL wsparcie kierowane było na wzmacnianie zdolności administracyjnych. Wśród beneficjentów SPO RZL 13 tys. było urzędnikami, co stanowi ok. 2 proc. beneficjentów II Priorytetu SPO RZL oraz 0,9 proc. wszystkich beneficjentów SPO RZL. W 70 proc. były to kobiety (co odpowiada strukturze urzędników względem płci), a ok. 10 proc. z nich mieszka na wsi. Znacznie wyższy był udział nauczycieli jako grupy beneficjentów SPO RZL – prawie 70 tys., co stanowiło 4,5 proc. beneficjentów SPO RZL oraz 11 proc. beneficjentów II Priorytetu tego Programu. Tutaj także przeważał udział kobiet (prawie 90 proc.), a 35 proc. beneficjentów mieszkało na wsi.

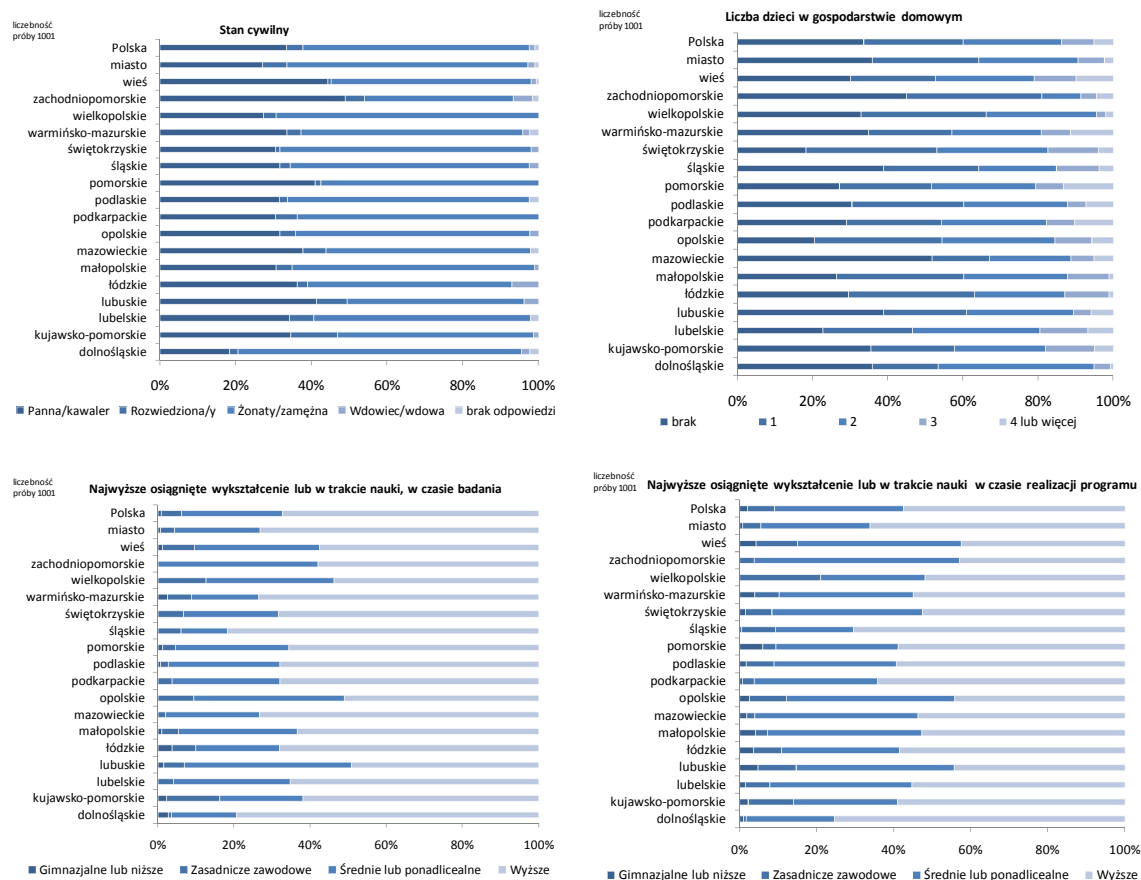
Zdecydowana większość beneficjentów (ok. 67%) skorzystała z pomocy jednokrotnie.<sup>27</sup> Jednocześnie jednak, ponad 30% osób skorzystało z niej więcej niż raz, w tym 10 proc. (wszystkich beneficjentów) 3 razy lub więcej. Zdecydowana większość osób, które były przynajmniej dwukrotnie beneficjentami pomocy, to osoby korzystające ze wsparcia stypendialnego w ramach działania 2.2 ZPORR (40 proc.). Istotną część stanowili także beneficjenci Działania 2.3 SPO RZL (*Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki*). Biorąc pod uwagę liczebność beneficjentów poszczególnych działań, największy udział powtarzających się beneficjentów stwierdzono w działaniach: 1.1 SPO RZL, czyli *Rozwoju i modernizacji rynku pracy* oraz działaniu 2.2 ZPORR (stypendia).

<sup>27</sup> Statystyki policzone na podstawie numerów PESEL beneficjentów. Wadliwe lub brakujące numery PESEL stanowią mniej niż 3 promile rekordów w bazie.

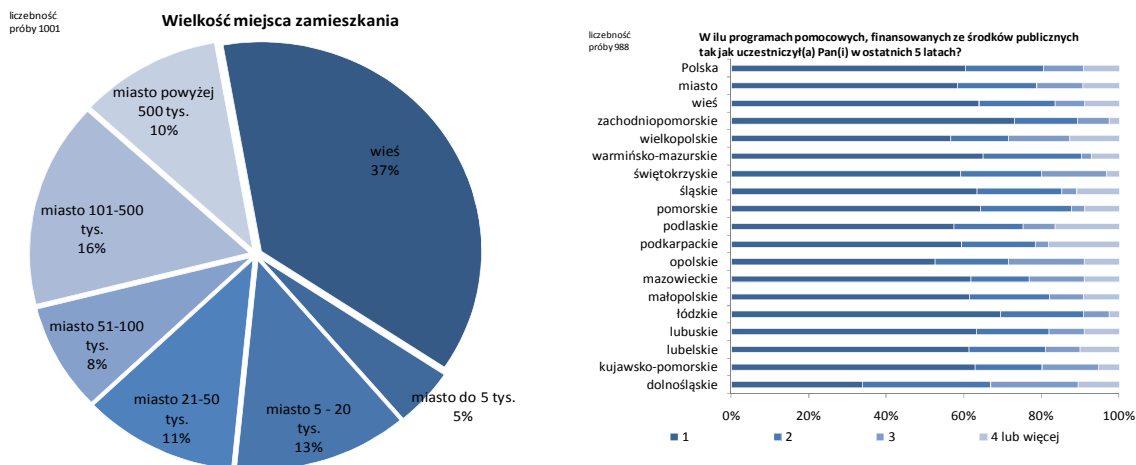
### 4.3.2 Struktura beneficjentów na podstawie badania CATI

Badanie CATI dostarcza dodatkowych informacji na temat populacji beneficjentów, w szczególności ich cech społeczno-demograficznych. Okazuje się, że zdecydowanie dominują w nich osoby żonate/zamężne – stanowią one 60 proc. wszystkich respondentów. Drugą liczebnościowo grupą są panny i kawalerowie (33 proc.). Większość beneficjentów nie posiada dzieci, a po około ¼ z nich posiada jedno lub dwoje. Większa liczba dzieci jest rzadkością – posiadanie trójki deklaruje co 12. badany, czwórki lub więcej co 20. Wielkości te różnią się między województwami – najwięcej singli kawalerów i panien<sup>28</sup> było beneficjentami w województwach mazowieckim i zachodniopomorskim, a najwięcej rodzin wielodzietnych korzystało z wsparcia w kujawsko-pomorskim, lubelskim i warmińsko-mazurskim. Co ciekawe, województwa różnią się między sobą znacznie bardziej pod względem wielkości rodzin, niż przekroju miasto/wieś.

Rysunek 15 Charakterystyki beneficjentów ostatecznych.



<sup>28</sup> Największą część singli stanowią studenci i uczniowie.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Zrealizowane badanie ankietowe pozwoliło też spojrzeć w szerszym kontekście na strukturę beneficjentów względem wykształcenia. W ankiecie zadano pytanie o poziom wykształcenia nie „ukończonego”, lecz „ukończonego lub w trakcie nauki.” Z uwagi na fakt, że istotną część beneficjentów stanowią studenci<sup>29</sup>, udział osób z wykształceniem „wyższym lub w trakcie nauki na poziomie wyższym” sięga w niektórych województwach aż 80 proc., co sugeruje, że pośród beneficjentów prawie wszystkie osoby z wykształceniem średnim podejmują dalsze studia, co jest skutkiem dużego udziału uczniów i studentów w ogóle beneficjentów. Różnica między miastem a wsią jest najbardziej widoczna w udziale osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym i wyższym. Tych pierwszych jest o 5 pkt. proc. więcej, a tych drugich o 8 pkt. proc. mniej na wsi niż w mieście.

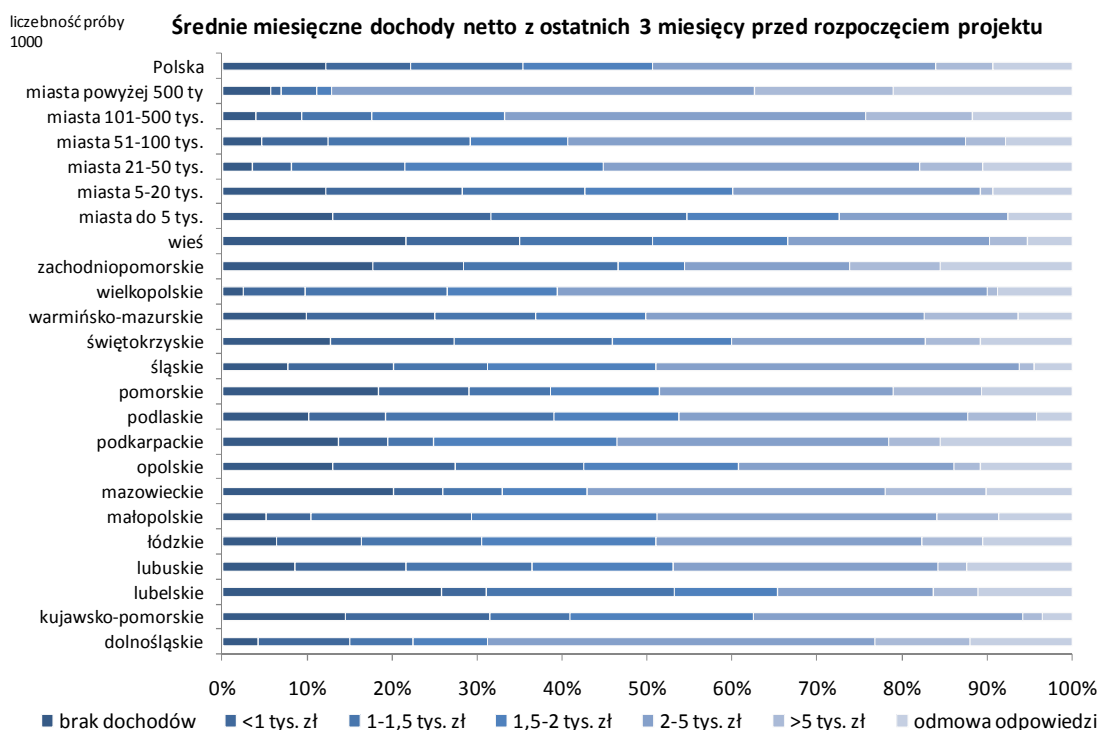
W okresie od przeprowadzenia projektu do czasu badania prawie połowa osób z wykształceniem gimnazjalnym zdobyła lub zaczęła zdobywać wykształcenie średnie. Interesujący jest również fakt, że 1/5 osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym podjęła kształcenie o profilu bardziej ogólnym. Jednak tylko co dwudziesta osoba z wykształceniem zasadniczym zawodowym rozpoczęła w międzyczasie (po zdobyciu matury) studia, podczas gdy ta sama statystyka dla osób z wykształceniem (na etapie realizacji projektu) gimnazjalnym wyniosła ponad 20 proc. i prawie 30 proc. dla osób z wykształceniem średnim.

Badanie CATI pozwoliło także na przedstawienie bardziej szczegółowej struktury beneficjentów pod względem wielkości miejsca zamieszkania (por. Rysunek 15).

Ciekawych informacji dostarcza odpowiedź na pytanie o liczbę programów pomocowych finansowanych ze środków publicznych, w jakich beneficjenci uczestniczyli w ciągu ostatnich 5 lat. 60 proc. beneficjentów uczestniczyło tylko w jednym programie, 20 proc. w dwóch, 10 proc. w 3, a kolejne 10 - w więcej niż 3. Są to podobne wielkości jak te otrzymane na podstawie powtarzalności numerów PESEL w bazie PEFS. Potwierdza to wcześniejszy wniosek, że większość beneficjentów uczestniczyła w jednym programie, a 10-20 proc. wielokrotnie korzystało z jakiejś formy wsparcia. „Powtarzalność” beneficjentów najczęściej miała miejsce w województwie dolnośląskim, najrzadziej charakteryzowała natomiast region zachodniopomorski (por. Rysunek 15).

<sup>29</sup> Z uwagi przede wszystkim na popularność programów stypendialnych w ramach Działania 2.2 ZPORR.

Rysunek 16 Struktura dochodowa beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI

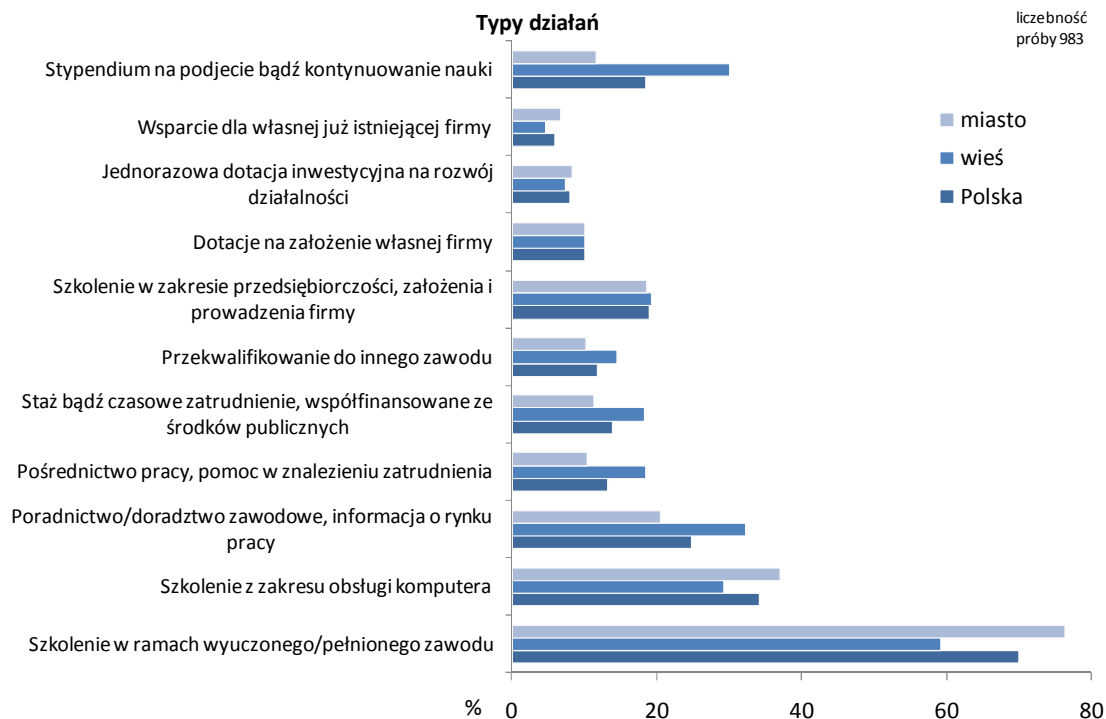
Pod względem dochodów największą grupę stanowią osoby deklarujące 2-5 tys. zł (miesięcznego dochodu netto), która stanowi 33 proc. wszystkich beneficjentów. Taki sam był udział osób zarabiających mniej niż 1500 zł., a do tej grupy zaliczają się (najczęściej) uczniowie i studenci. Różnicowanie poziomu dochodów między beneficjentami poszczególnych regionów odzwierciedla różnice w poziomach dochodów i wynagrodzeń obserwowanych w badaniach pracowników i gospodarstw domowych prowadzonych przez Główny Urząd Statystyczny<sup>30</sup>.

Większość osób (70 proc.) została objęta jakąś formą szkoleń, a połowa z nich szkoleniami z obsługi komputera. Warto zaznaczyć, że szkolenia zawodowe są znacznie bardziej popularne w mieście, natomiast stypendia na wsi. Stąd też pochodzi przewaga osób młodych na wsi – tam zostały w większym stopniu skierowane programy stypendialne, a mniejszym szkoleniowe dla pracowników. Takie działanie wzmacnia kapitał ludzki wśród młodych ludzi, przyczyniając się jednocześnie do odpływu młodych osób ze wsi do miast. Z drugiej strony wsparcie rolników w starszym wieku w przekwalifikowaniu się było zdecydowanie rzadsze, gdyż objęło 14 proc. beneficjentów pomocy na wsi. Pośrednictwo pracy dotyczyło ok. 30 proc. osób. Wsparcie już działającej firmy lub dotacje na założenie własnej objęły ok. 10 proc. beneficjentów. Zgodnie z deklaracjami beneficjentów w ramach Działania ZPORR 2.5, 88 proc. z nich otrzymało jako wsparcie dotację inwestycyjną na otwarcie własnej firmy, natomiast w przypadku Działań 1.2, 1.3 i 1.6 SPO RZL było to odpowiednio 13, 34 i 38 proc. (por. Rysunek 17). Są to wartości wysokie, zwłaszcza w przypadku ZPORR, i niemożliwe do zweryfikowania w oparciu o bazę PEFS.

<sup>30</sup> Np. Badanie struktury wynagrodzeń wg zawodów, Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych.



Rysunek 17 Typy działań, którymi objęcie zostali beneficjenci



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI

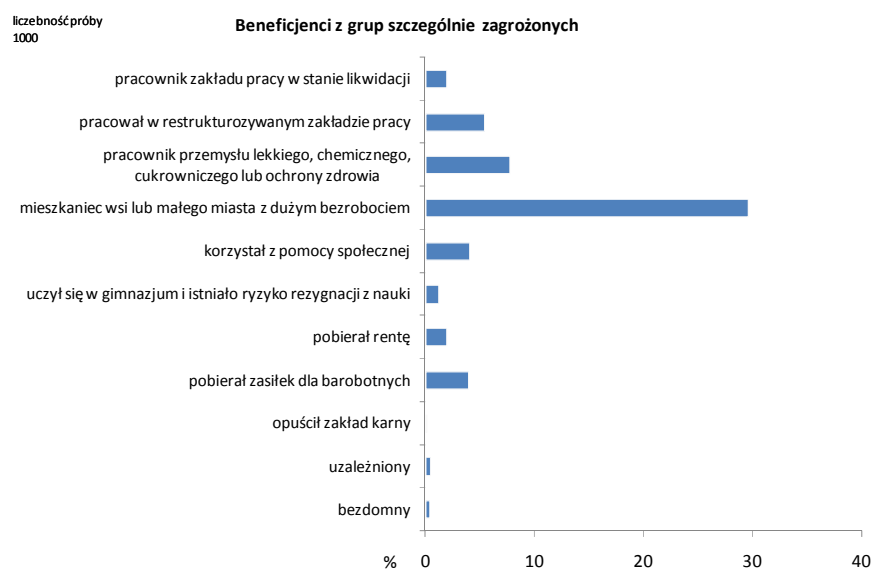
## 4.4 Ocena adekwatności alokacji środków

### 4.4.1 Ocena wsparcia na podstawie badania CATI i analizy sprawozdawczości

Ponad 96 proc. badanych osób ukończyło projekt. Wśród tych, którzy zrezygnowali, najczęściej pojawiają się takie powody jak: zmęczenie, inne zajęcia, zmiana planów życiowych oraz utrudnienia w wypełnianiu obowiązków rodzinnych. Tylko 5 proc. spośród tych, którzy zrezygnowali, zrobiło to ze względu na dostrzeżony brak pożyteczności projektu. Ta perspektywa stawia realizowane projekty w pozytywnym świetle.

Badanie wskazało, że wśród beneficjentów około połowę stanowiły osoby ze szczególnych grup społecznych, przede wszystkim mieszkańcy wsi lub małych miast z wysokim poziomem bezrobocia (ponad 30 proc. wszystkich beneficjentów). Powyżej 10 proc. respondentów stanowili pracownicy branż zagrożonych restrukturyzacją oraz restrukturyzowanych zakładów pracy. Relatywnie niewielki był (deklarowany) udział osób z najwyższym ryzykiem marginalizacji społecznej, w szczególności osób uzależnionych, bezdomnych, a także tych korzystających z pomocy społecznej, czy też młodzieży zagrożonej wypadnięciem z systemu edukacji (por. Rysunek 18).

Rysunek 18: Szczególne grupy beneficjentów

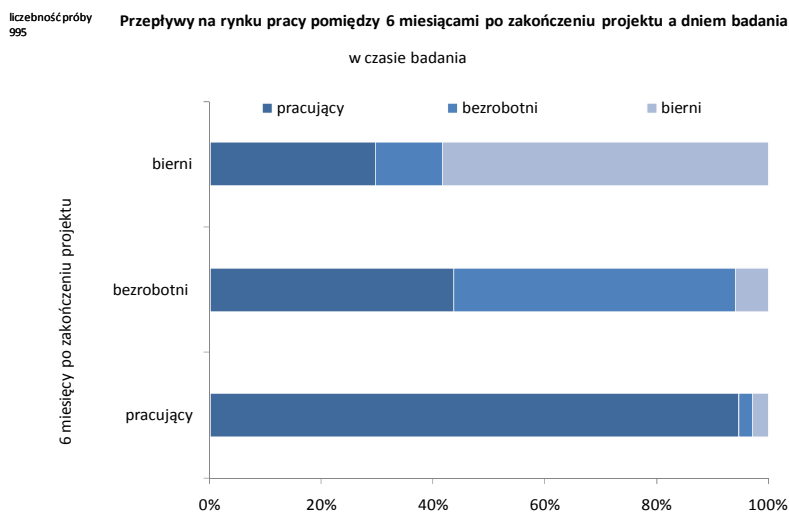


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Uwagi: Ankietowani mogli wybrać więcej niż jedną odpowiedź.

Wśród beneficjentów projektów widać wyraźną tendencję do wzrostu szans znalezienia pracy. Analiza przepływów na rynku pracy wskazuje, że ponad 43 proc. bezrobotnych i prawie 30 proc. biernych zawodowo podjęło pracę w okresie od 6 miesięcy po zakończeniu projektu, w którym uczestniczyli, do czasu zrealizowanego badania (w 2010 r., por. Rysunek 19). Duże przepływy z bierności do zatrudnienia są skutkiem wchodzenia absolwentów na rynek pracy. Natomiast znaczne natężenie przepływów z bezrobocia do zatrudnienia może sugerować skuteczność programów w zwiększaniu szans zatrudnienia.

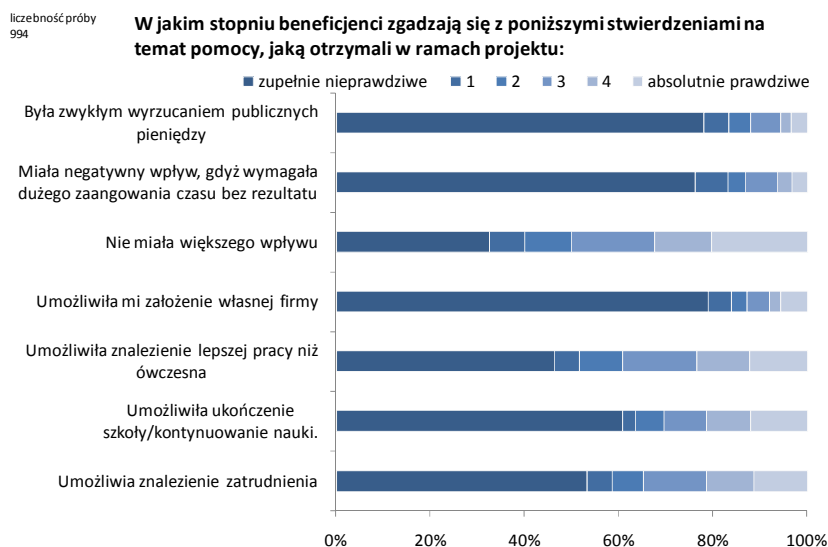
Rysunek 19 Przepływy na rynku pracy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI.

Pewną wskazówką pozwalającą ocenić alokację środków i działań jest analiza oceny efektów programów wśród ich beneficjentów. Negatywne opinie o zrealizowanych projektach dotyczą ok. 5-6 proc. beneficjentów, ale aż 1/3 beneficjentów zgadza się ze stwierdzeniem, że otrzymana pomoc nie miała większego wpływu na ich sytuację (por. Rysunek 20). Zwraca to uwagę na istotną część jałowej straty występującej w realizowanych projektach. W aspekcie pozytywnym warto podkreślić, że 20 proc. beneficjentów uznało, że pomoc umożliwiła im znalezienie pracy, a kolejnym 10 proc. znalezienie lepszej pracy. Pozostaje więc spore pole dla zwiększenia efektywności działań.

Rysunek 20 Ocena projektów przez ich beneficjentów



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI

#### 4.4.2 Ocena wsparcia w świetle IDI

Przedstawiciele administracji publicznej, z którymi przeprowadzono rozmowy w ramach indywidualnych wywiadów pogłębionych, adekwatność alokacji środków unijnych oceniali bardzo niejednoznacznie. Część z nich (na przykład przedstawiciel PARP) wskazywała, że projekty szkoleniowe były niedopasowane do potrzeb beneficjentów ostatecznych. Wynikało to z faktu, że część wnioskodawców nauczyła się skutecznie pisać wnioski o dofinansowanie, tak że spotykały się z pozytywną oceną komisji konkursowych ale ich wartość merytoryczna była niewielka. Z drugiej strony, wskazywano również na niesatysfakcjonującą alokację środków pomiędzy poszczególnymi działaniami w ramach określonego programu. Na przykład, zdaniem przedstawiciela jednego z Wojewódzkich Urzędów Pracy, stosunkowo duże środki przeznaczono na działanie 2.4. ZPORR – *Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi*, podczas gdy w okresie dobrej koniunktury gospodarczej (w latach 2004-2008 r.) niewiele przedsiębiorstw przechodziło restrukturyzację bądź upadłość i środki te nie zostały najefektywniej wykorzystane<sup>31</sup>. Z drugiej strony, relatywnie mało środków przeznaczono na działanie 2.3 ZPORR – *Reorientacja zawodowa osób*

<sup>31</sup> Z opinią tą nie zgadza się przedstawiciel IZ, twierdząc, że wykorzystano tyle środków, na ile było zapotrzebowanie, a resztę przesunięto na inne typy wsparcia.

*odchodzących z rolnictwa*, które okazało się bardzo potrzebne. Problemem były dość sztywne procedury dotyczące alokacji środków z funduszy europejskich, utrudniające dopasowanie wsparcia do potrzeb beneficjentów (zagadnienia te szerzej omawiane są w kolejnym rozdziale). Jednocześnie, część respondentów IDI podkreślała, że, wraz z upływem czasu, zarówno administracja publiczna, jak i wnioskodawcy projektów, uczyli się odpowiedniej realizacji wsparcia finansowanego ze środków europejskich. Pozytywnie wpłynęło to na adekwatność poszczególnych projektów w stosunku do potrzeb beneficjentów, a także dopasowanie całych programów do potrzeb regionu.

#### 4.5 Podsumowanie i wnioski częściowe

Oceniając alokację środków na podnoszenie jakości kapitału ludzkiego konieczne jest wzięcie pod uwagę jej trzech wymiarów:

- *regionalnego*, wskazującego, na ile alokacja środków odpowiadała regionalnemu różnicowaniu sytuacji na rynku pracy i jakości zasobów ludzkich między województwami;
- *typów interwencji* – tj. oceny, na ile ich rozkład odpowiadał realnemu zapotrzebowaniu na konkretne działania;
- *społeczno-demograficznego*, wskazującego na adekwatność realizowanych działań i ich beneficjentów, z uwzględnieniem grup szczególnie zagrożonych i wymagających wsparcia.

Analiza regionalnej alokacji środków nie jest jednoznaczna. Istotna ich część wykorzystana została w województwie mazowieckim – znacznie więcej, niż wynikałoby z wielkości jego populacji, mając na uwadze relatywnie dobrą sytuację na rynku pracy i wysokie na tle kraju PKB per capita (a więc czynniki, które powinny zmniejszać jego udział według algorytmu podziału środków). Województwa śląskie, wielkopolskie i małopolskie, które należą do najbardziej zaludnionych terenów kraju, charakteryzowały się relatywnie niewielkim udziałem w wydatkach na podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Taki podział środków nie w pełni odzwierciedlał dysproporcje w jakości zasobów ludzkich, co nie jest zaskakujące, jako że w algorytmie ich alokacji *de facto* tylko poziom PKB per capita jest silnie skorelowany z poziomem kapitału ludzkiego. Wyłączając region Mazowsza, widać jednak większe nakłady w regionach o najniższych poziomach przeciętnego wykształcenia. Ponadto, analiza alokacji środków nie wskazuje na jednoznaczną zależność ich wielkości od sytuacji na rynku pracy, co wydaje się zrozumiałe – mając na uwadze z jednej strony algorytm ich podziału, a z drugiej fakt, iż środki kierowane były do osób o niskim poziomie kwalifikacji i do osób młodych (przeważających w województwach wschodnich, o wysokim udziale rolnictwa w strukturze produkcji – ale i relatywnie dobrej sytuacji na rynku pracy pod względem stopy bezrobocia i wskaźników zatrudnienia<sup>32</sup>).

Istotnie zróżnicowana była alokacja środków z EFS pomiędzy województwami w ramach działań Priorytetu I SPO RZL i Priorytetu II ZPORR. W szczególności widoczny jest wysoki udział woj. lubelskiego i podkarpackiego w rzeczywistych wydatkach w ramach działania 2.2 ZPORR (dużo wyższy niż ich udział w przewidzianej w dokumentach programowych alokacji) i różnica na tle np. regionu Podlasia, podobnego pod względem zarówno zasobu kapitału ludzkiego, jak i sytuacji na regionalnym rynku pracy.

Pod względem typów projektów, w latach 2004-2009 najczęściej środków przeznaczono na działania mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup społecznych i ich integrację zawodową i społeczną. Jest to zgodne z teoretycznymi przesłankami wspierania rozwoju

<sup>32</sup> Wynikającej, oczywiście, z niskiej produktywności sektora rolnictwa i skali ukrytego bezrobocia.

kapitału ludzkiego i kierowania pomocy do wybranych, dobrze zidentyfikowanych grup wymagających takiego wsparcia. Wysokim udziałem, zarówno w liczbie projektów, jak i w ich łącznej wartości, charakteryzował się również obszar *Edukacja, kształcenie ustawiczne, szkolenia, doradztwo zawodowe*. W jego ramach najważniejszą rolę odegrały szkolenia i stypendia, a zdecydowanie mniejsze znaczenie miało doradztwo zawodowe. Kolejny rozdział poświęcony jest porównaniu efektywności różnych typów podejmowanej interwencji.

Analiza alokacji pod względem struktury społeczno–demograficznej beneficjentów wskazuje na istotną nadreprezentację osób młodych i dobrze wykształconych na tle ogółu populacji<sup>33</sup>. Może to wskazywać na pewną skalę *jałowej straty* realizowanych działań, jako że istotną część środków skierowano do osób najbardziej mobilnych i najlepiej sobie radzących na rynku pracy, mających także największą motywację do inwestowania w kwalifikacje (co pokazuje między innymi zestawienie poziomu osiągniętego wykształcenia z dalszym jego podnoszeniem). Pewnym uzasadnieniem dla takiej alokacji środków może być bardzo trudna sytuacja osób młodych na rynku pracy w okresie, kiedy przygotowywane były dokumenty programowe (lata 2002–2004). Podobne uwagi odnieść można do alokacji środków w ramach niektórych innych działań (omawianych szerzej w kolejnym rozdziale), np. tych dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw – wydatkowanych w okresie bardzo dobrej koniunktury gospodarczej, kiedy zapotrzebowanie na tego typu działania było bardzo niewielkie.

---

<sup>33</sup> Jednocześnie jednak struktura ta silnie determinowana jest przez udział stypendystów korzystających z relatywnie niskiego (w wymiarze finansowym) wsparcia w ramach działania 2.2 ZPORR.

## 5 Analiza interwencji EFS według obszarów i typów wsparcia

Ten rozdział raportu poświęcony jest szczegółowej analizie poszczególnych działań realizowanych w ramach SPO RZL i ZPORR, mających na celu podnoszenie jakości kapitału ludzkiego w Polsce<sup>34</sup>. W jego pierwszej części przedstawiamy podsumowanie dotychczas zrealizowanych badań efektywności i skuteczności poszczególnych instrumentów wsparcia, korzystając także z opinii uzyskanych w trakcie wywiadów z przedstawicielami Instytucji Wdrażających i Instytucji Zarządzającej SPO RZL. Szczególna uwaga poświęcona została problematyce efektywności szkoleń, w tym zmian na rynku szkoleń pod wpływem interwencji z EFS. Kolejne części rozdziału omawiają zależności między działaniami w ramach EFS i politykami krajowymi, a także oceniają rozwiązania instytucjonalne służące analizie regionalnych rynków pracy.

Ocena wpływu interwencji na podnoszenie jakości kapitału ludzkiego jest zadaniem niezwykle trudnym, ze względu na niejasność sformułowanych pojęć i trudność mierzenia tego zasobu. Punktem wyjścia dla analizy skuteczności interwencji będzie z jednej strony diagnoza zawarta w SPO RZL i ZPORR, a z drugiej zalecenia OECD (z raportu *OECD Economic Surveys 11/2006* [OECD1]) odnośnie podnoszenia kapitału ludzkiego w Polsce.

Diagnoza zawarta w SPO RZL prezentuje szereg problemów polskiego rynku pracy, które mogły być rozwiązywane przy pomocy działań realizowanych w ramach programu. W szczególności zwraca się uwagę na znaczący udział długotrwale bezrobotnych oraz wysoki wskaźnik bezrobocia wśród absolwentów. Ponadto, postuluje się dwutorowy kierunek interwencji – obejmujący z jednej strony wspieranie jakości zasobów ludzkich, a z drugiej - ułatwianie wchodzenia i pozostawania na rynku pracy. Ponadto, wskazuje się na konieczność instytucjonalnego wzmocnienia rynku pracy, w tym poradnictwa oraz doradztwa zawodowego. SPO RZL określa także szereg działań w zakresie promocji integracji społecznej i przedsiębiorczości, takich jak integracja osób niepełnosprawnych, wzrost znaczenia kształcenia ustawicznego czy wzmocnienie udziału kobiet na rynku pracy. Jakkolwiek, podkreślić należy, że interwencja projektowana była w latach 2002-2003, kiedy sytuacja na rynku pracy była zupełnie inna niż w latach 2007-2008, kiedy wydatkowano większość środków. W konsekwencji, część działań mogła być prowadzona w sposób nieefektywny, gdyż środki kierowane były na minimalizację problemów, które zostały już wcześniej rozwiązane przez zmianę sytuacji na rynku pracy.

Diagnoza, będąca częścią ZPORR, jest w dużej mierze podobna do tej zawartej w SPO RZL i innych dokumentach strategicznych. Wskazuje się na spadek zatrudnienia po transformacji ustrojowej, a także na zróżnicowanie międzyregionalne, wyrażające się, z jednej strony, odmienną strukturą sektorową pracujących, a z drugiej charakterem bezrobocia strukturalnego. Ponadto, diagnoza ZPORR wskazuje na spadającą aktywność zawodową. Istotną częścią jest wskazanie obszarów, na których bezrobocie jest najbardziej dotkliwie i identyfikacja przyczyn tego zjawiska, które istotnie wpłynęło na zaprojektowanie narzędzi służących minimalizacji jego negatywnych skutków. Warto również zwrócić uwagę na tę część diagnozy, która dotyczy kształcenia ustawicznego, gdyż szkolenia

---

<sup>34</sup> Cytowane badania zamieszczone zostały w załączniku 9.3, umieszczony przy cytacie numer [] odnosi się do odpowiedniej pozycji w Tabeli.

w ramach ZPORR pozwalają częściowo wyeliminować problemy wynikające z niskiej popularności tego typu edukacji w Polsce.

Założenia te, co do zasady, są spójne z wytycznymi organizacji międzynarodowych w zakresie rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce. Opracowanie *OECD Economic Surveys 11/2006* [OECD1] wskazuje na szereg barier ograniczających rozwój kapitału ludzkiego, które mogłyby być wyeliminowane przy pomocy interwencji współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Przedstawione w dokumencie rekomendacje są w dużej mierze komplementarne do diagnozy zawartej w SPO RZL i ZPORR. Zwraca się uwagę na konieczność zwiększenia powszechności edukacji na poziomie przedszkolnym oraz poprawy jakości edukacji na wszystkich etapach kształcenia. Ponadto, istnieje wyraźna potrzeba lepszego dostosowania kierunków kształcenia zawodowego i wyższego do potrzeb pracodawców – zwrot z działań edukacyjnych, zgodnie z diagnozą, był stosunkowo niski.

Szczególnie istotne w kontekście niniejszego badania są rekomendacje odnoszące się do kształcenia ustawicznego, które jest słabo rozpowszechnione. Autorzy raportu OECD podkreślają niewystarczające wykorzystanie aktywnych polityk rynku pracy, a także zbyt wysokie zasiłki dla bezrobotnych, które ograniczają bodźce do pracy, szczególnie wśród osób gorzej wykwalifikowanych. Publiczne Służby Zatrudnienia powinny być wspierane zarówno poprzez inwestycje w kapitał ludzki pracowników, jak też zakupy odpowiedniej infrastruktury (przede wszystkim informatycznej), pozwalającej na usprawnienie prowadzonych działań.

Reasumując, wsparcie kapitału ludzkiego w Polsce powinno być wdrażane dwutorowo – z jednej strony należy zwiększać poziom kapitału ludzkiego (poprzez poprawę jakości i powszechności edukacji na wszystkich poziomach), a z drugiej - dążyć do reintegracji zawodowej osób wykluczonych z rynku pracy i wyrównywania szans oraz zwiększania mobilności. Działania określone w ramach SPO RZL są, co do zasady, spójne z tymi wytycznymi, jakkolwiek efektywność poszczególnych instrumentów w dążeniu do tego celu jest zróżnicowana. W szczególności, w ramach prowadzonych w Polsce ewaluacji zidentyfikowano wady i zalety każdego z narzędzi, a także wskazano możliwe modyfikacje, które mogą przyczynić się do zwiększenia ich skuteczności.

## **5.1 Ocena skuteczności i efektywności interwencji współfinansowanej ze środków EFS, z uwzględnieniem perspektywy regionalnej**

W czasie wdrażania funduszy unijnych w perspektywie 2004-2006 przeprowadzono liczne badania ewaluacyjne, umożliwiające ocenę skuteczności i efektywności interwencji. Większość z nich opiera się o podobny warsztat metodologiczny - wywiady telefoniczne, ankiety internetowe, wywiady pogłębione. Często spotykanymi narzędziami są również: analiza literatury (*desk research*) i podstawowe modele ekonometryczne. Ich rezultaty także nie są zbyt zróżnicowane. W związku ze sposobem zadawania pytań, w zasadzie w każdym przypadku beneficjenci ostateczni w dużej mierze doceniali skuteczność różnego rodzaju działań.<sup>35</sup> Dodatkowo, należy podkreślić niedoskonałości metodologiczne prowadzonych wcześniej ewaluacji, które utrudniają, bądź wręcz uniemożliwiają,

---

<sup>35</sup> Sytuacja taka wynika ze sposobu prowadzenia wywiadów – jeżeli beneficjent dowiaduje się, że badanie jest prowadzone na zlecenie instytucji przyznającej środki, to deklaruje wysoką efektywność projektu, gdyż jest zainteresowany intensyfikacją wsparcia w przyszłości.

rzetelne porównanie ich wyników. Do rzadkości należy analiza prowadzona przy użyciu bardziej sformalizowanych metod, w szczególności zapewniająca porównywalność uzyskiwanych wyników. W tej sytuacji, syntetyczne porównanie wyników ewaluacji nie jest możliwe i konieczne jest opisowe przedstawienie wyników dotychczasowych badań, jest to również przyczyna dla której metaewaluacja nie może odegrać znaczącej roli w niniejszym badaniu – różnice (a także błędy) metodologiczne często nie pozwalają na wyciągnięcie żadnych adekwatnych wniosków. Potencjalnym rozwiązaniem tego problemu w przyszłej perspektywie finansowej jest opracowanie jednolitych standardów ewaluacji umożliwiających porównywanie ich wyników (np. stworzenie listy wskaźników, których przedstawienie byłoby obowiązkiem ewaluatora, bądź jednolitych standardów oceny). Alternatywną drogą jest zlecenie mniejszej liczby bardziej kompleksowych badań, obejmujących poszczególne aspekty programu (a nie wyłącznie pojedynczych działań). Wobec wysoce niezadowolającej jakości badań ewaluacyjnych<sup>36</sup>, ten pierwszy sposób wydaje się bardziej skuteczny – drugi niesie bowiem ryzyko wydatkowania znaczących środków na badania nie niosące za sobą znacznej wartości dodanej.

### **5.1.1 Ogólna i relatywna skuteczność poszczególnych rodzajów projektów**

W ramach ewaluacji oceniano zarówno skuteczność ogólną interwencji, jak również relatywną efektywność poszczególnych jej rodzajów. Warto zaznaczyć, że często ocena skuteczności opierała się bezpośrednio na odpowiedziach respondentów na pytania o efektywność, co rzadko gwarantuje odpowiedni poziom wiarygodności. Nieliczną grupę stanowią ewaluacje, w przypadku których prowadzono badania z wykorzystaniem grup kontrolnych – ich wyniki są niejednoznaczne i przedstawiają interwencję w ramach funduszy w mniej optymistycznym świetle. Określenie przyczyn, dla których badania ewaluacyjne z wykorzystaniem grup kontrolnych prowadzone są tak rzadko wymagałoby przeprowadzenia badań z udziałem firm ewaluacyjnych i zleciodawców tego typu analiz. Ewaluacje prowadzone z wykorzystaniem grup kontrolnych zostaną bardziej szczegółowo opisane w kolejnych akapitach.

Odpowiedzi respondentów na pytania o skuteczność mogą wynikać z różnych czynników. Przykładowo, *Badanie beneficjentów ostatecznych pomocy udzielonej w ramach SPO RZL 2004-2006[1]*, wskazuje, że niemal 61% beneficjentów działań 1.2, 1.3 i 1.5 nie miało sprecyzowanych oczekiwań pod adresem prowadzonych projektów<sup>37</sup>. W tej sytuacji nie dziwi pozytywna ocena projektu wśród 80% badanych osób. Jakkolwiek, pół roku po zakończeniu projektu bez pracy pozostawała nieco mniej niż połowa badanych, a wśród tych, którzy znaleźli zatrudnienie, dwie trzecie twierdziło, że udział w projekcie pomógł im w poszukiwaniu pracy. Taki rozkład odpowiedzi wskazuje na pewną efektywność wdrażanych projektów.

Na skuteczność wdrażania instrumentów finansowanych ze środków unijnych wpływ mają liczne czynniki. Część ewaluacji podejmuje próbę ich określenia – zarówno poprzez analizę studiów przypadków, jak również badania ankietowe. *Badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach działania 1.5 SPO RZL 2004 – 2006 [2]* wskazuje

<sup>36</sup> Podstawowymi zarzutami wobec zdecydowanej większości badań ewaluacyjnych są: zastosowanie wciąż tych samych metod badawczych nieadekwatnych do przedmiotu badania, sptykanie wniosków bądź wyciąganie ich na podstawie niewystarczających przesłanek, brak osadzenia badań w szerszym kontekście i nieodwoływanie się do wyników innych autorów, itd.

<sup>37</sup> Badanie obejmowało beneficjentów działań 1.2, 1.3 i 1.5.



na szereg czynników, które wpływają na skuteczność działań w obszarze wykluczenia społecznego. W szczególności wskazuje się na potencjał projektodawcy, wynikający z doświadczenia, wysokich kwalifikacji kadry czy jego kapitału społecznego, warunki zewnętrzne, takie jak trafna diagnoza potrzeb beneficjentów i pracodawców, a także skuteczne zaprojektowanie mechanizmu zarządzania projektem i rekrutacji beneficjentów. Autorzy wskazują, że największy skutek odnosi kompleksowa interwencja w różnych dziedzinach tematycznych. Konieczne jest również monitorowanie sytuacji beneficjentów po zakończeniu udziału w projekcie, a także przygotowanie działań wspierających, które w przypadku wykluczenia społecznego, w znacznym stopniu podnoszą trwałość rezultatów. Do podobnych wniosków dochodzą autorzy badania ewaluacyjnego wykorzystującego ankietę internetową (CAWI) pt. *Badanie ankietowe dotyczące realizacji projektów w ramach Działania 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*[3].

Próbę kompleksowej oceny oddziaływania polityki spójności na jakość zatrudnienia w Polsce podejmuje raport PAG Uniconsult, zatytułowany *Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w Polsce* (Warszawa, lipiec 2010). Metodologia tego badania wykorzystuje szerokie spektrum metod badawczych, na uwagę zasługuje w szczególności wykorzystanie wyników innych badań z wykorzystaniem modeli makroekonomicznych (m.in. EUImpactMod II, MaMor3), oraz metody PSM pozwalającej na oszacowanie efektów netto interwencji.<sup>38</sup> Choć wnioski z badania wskazują, że rola, którą odgrywały fundusze strukturalne w poprawie poziomu i jakości zatrudnienia w Polsce nie była pierwszoplanowa,<sup>39</sup> to bezpośredni i znaczący wpływ interwencji obserwowano w przedsiębiorstwach, które otrzymały dotację. Ponadto, zgodnie z raportem przeszło ¾ tworzonych miejsc pracy należy uznać za trwałe. Ponadto, autorzy raportu wskazują na istotny problem dotyczący wszystkich przeprowadzanych w Polsce badań, a więc brak spójnych i kompletnych danych na temat efektów projektów. Problem ten jest redukowany dopiero w obecnej perspektywie.

Relatywna skuteczność poszczególnych narzędzi polityki jest istotnym czynnikiem wpływającym na alokację środków na nie przeznaczonych. W konsekwencji, zagadnieniu temu poświęcono liczne badania ewaluacyjne. Szczególnie dużo miejsca zajmuje ocena działań 1.2 i 1.3 SPO RZL, a więc odpowiednio: *Perspektywy dla młodzieży* i *Przeciwdziałanie i Zwalczanie długotrwałego bezrobocia*. Ewaluacja na podstawie badania internetowego Urzędów Pracy (CAWI) *Badanie ankietowe dotyczące realizacji projektów w ramach Działania 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich*[3] wskazuje na dominację wśród projektów staży, szkoleń i doradztwa zawodowego – te narzędzia były również, zdaniem respondentów, najbardziej przydatne. Ponadto, stwierdzono istotną różnicę pomiędzy średnimi ocenami poszczególnych form wsparcia – niskie oceny dla tzw. *programów specjalnych* realizowanych przez PUP czy przygotowania zawodowego, wdrażanego w miejscu pracy, wskazują na brak umiejętności korzystania z mniej popularnych narzędzi wśród pracowników PUP-ów. Ocena pracowników Instytutu Socjologii Uniwersytetu Jagiellońskiego *Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 SPO RZL*[4] wskazuje, że zawężenie katalogu form wsparcia do tych zdefiniowanych w ustawie o promocji zatrudnienia (w ramach schematu a) powoduje, że środki unijne zastąpiły budżetowe finansowanie ustawowych zadań, przyczyniając się tylko do zwiększenia biurokracji – procedury konkursowe zamiast umożliwiać wyłanianie najefektywniejszych

<sup>38</sup> Więcej o metodzie PSM w ramce 1.

<sup>39</sup> Wskazuje się również na mało istotny wpływ programów na konwergencję wewnętrzną i brak korelacji pomiędzy środkami wydatkowanymi w poszczególnych województwach i wskaźnikiem zatrudnienia.

projektów powodują nałożenie dodatkowych obowiązków na powiatowe urzędy pracy. W konsekwencji, prowadzone działania nie są efektywne, a ich efekt netto jest marginalny.

Podobne rezultaty zostały przedstawione w *Badaniu ewaluacyjnym działań na rzecz kształcenia i szkolenia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*[5]. Okazuje się, że najefektywniejsze są projekty oparte na lokalnej diagnozie potrzeb, w szczególności wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli. Jak zauważają ewaluatorzy, projekty tego typu często odnoszą się wprost do potrzeb lokalnej społeczności i wynikają z identyfikacji zjawisk problemowych. Na szczególną pochwałę zasługują działania na rzecz rozbudowywania nowych form edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich, gdzie są one relatywnie mało rozpowszechnione. Stosunkowo słabo oceniono skuteczność programów stypendialnych – są one nadmiernie zbiurokratyzowane i nie spełniają potrzeb uczniów. Stwierdzono również niedostatki w zakresie zarządzania oświatą i brak współpracy partnerskiej, które negatywnie oddziałują na efektywność realizowanych projektów. Wśród czynników, które mają istotny wpływ na skuteczność wsparcia wymieniono zdolności absorpcyjne podmiotów, kwalifikacje i doświadczenie kadry i władz lokalnych, zróżnicowanie beneficjentów, a także dostępność środków na współfinansowanie.

Istotnym celem wdrażania środków w ramach EFS powinna być pomoc dla osób niepełnosprawnych – w tej dziedzinie ukazały się dwie istotne ewaluacje (*Ewaluacja projektów podnoszących jakość obsługi osób niepełnosprawnych poszukujących pracy wśród beneficjentów i uczestników projektów Działania 1.4 SPO RZL*[6], *Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowej osób niepełnosprawnych*[7]). Wnioski obu badań są podobne – okazuje się, że beneficjentami były głównie osoby aktywne, które już wcześniej interesowały się różnego rodzaju inicjatywami i wsparciem wobec osób niepełnosprawnych. Ponadto, częstym problemem, negatywnie wpływającym na efektywność, jest sam proces promocji i jego ukierunkowanie. Skupia się on na różnego rodzaju ulotkach i plakatach, uniemożliwiając dotarcie do osób mniej aktywnych (*Ewaluacja projektów podnoszących jakość obsługi osób niepełnosprawnych poszukujących pracy wśród beneficjentów i uczestników projektów Działania 1.4*[6]). Ponadto, rekomendacje dotyczą zmian lub zniesienia formalnych ograniczeń procesu składania wniosków, intensyfikacji promocji oraz wzmocnienia nadzoru nad realizacją projektów. Podobnie jak w przypadku innych tego typu działań, skuteczność realizowanych projektów zależy w dużej mierze od kompleksowego podejścia. *Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowych osób niepełnosprawnych*[7] wskazuje, że w celu poprawy potencjału projektodawców, a więc zwiększenia efektywności i skuteczności dofinansowywanych wniosków, konieczne są działania promocyjne i edukacyjne wśród potencjalnych beneficjentów, zachęcanie pracodawców do zatrudniania osób niepełnosprawnych, a także wzmocnienie współpracy pomiędzy poszczególnymi instytucjami.

Próbę kompleksowej oceny wszystkich działań ZPORR, ukierunkowanych na podnoszenie jakości kapitału ludzkiego, podejmuje raport ARC Rynek i Opinia, zatytułowany *Raport z badania beneficjentów ostatecznych Priorytetu 2 ZPORR* (Warszawa, czerwiec 2008). Choć generalna ocena beneficjentów, wyrażona w ankietach, jest pozytywna, to próba porównania wskaźników osiągniętych przez uczestników projektów z osobami z grupy kontrolnej, przebadanymi w ramach innych ankiet, wskazuje na bardzo niewielki efekt netto interwencji.<sup>40</sup> Ponadto, autorzy tego badania wskazują na

---

<sup>40</sup> Porównanie to jest jednak niedoskonałe, gdyż wykorzystywane są wyniki innych badań prowadzonych przez ARC Rynek i Opinia, a rezultaty badań przeprowadzonych wśród specjalnie dobranych respondentów odpowiadających charakterystyką beneficjentom ZPORR. Uzyskanie wiarygodnych wyników dotyczących efektu

relatywnie niską skuteczność programów stypendialnych, wynikającą z formuły przyznawania wsparcia. Analiza ARC Opinia, wskazuje, że tylko wsparcie w ramach Działania 2.3 ZPORR wywarło zauważalny wpływ na sytuację beneficjentów.

#### **Ramka 1. Porównywanie skuteczności różnych działań metodami formalnymi na podstawie aktywnych polityk rynku pracy**

Raport *Zatrudnienie w Polsce 2007* (MPiPS, 2008) prezentuje przegląd metod oceny skuteczności aktywnych polityk rynku pracy. W podobny sposób można przeprowadzać ocenę skuteczności innych narzędzi interwencji, bezpośrednio angażujących beneficjentów. W szczególności, dobrym przykładem sformalizowanych badań mikroekonometrycznych interwencji są modele logitowe i metoda PSM (ang. *Propensity Score Matching*).

Modele logitowe – model logitowy ocenia prawdopodobieństwo wpływu udziału w ALMP na znalezienie pracy. Wymaga określenia postaci funkcyjnej modelu (która najczęściej wynika z osiągnięć teorii ekonomii) oraz grupy referencyjnej, a także innych czynników, które mogą wpływać na to prawdopodobieństwo (takich jak wiek, płeć, wykształcenie, itp.). Dzięki oszacowaniu parametrów modelu możliwe jest precyzyjne określenie wpływu netto polityk na prawdopodobieństwo znalezienia pracy pod warunkiem stałości innych charakterystyk uwzględnionych w modelu.

Metoda PSM - metoda PSM polega na dopasowaniu do każdego beneficjenta polityki osoby o maksymalnie zbliżonych charakterystykach z puli nieuczestniczących w interwencji, a następnie porównanie średnich wartości interesujących wskaźników (np. wskaźnika zatrudnienia) wśród beneficjentów, na dopasowanej grupie kontrolnej. Dzięki temu unika się efektu selekcji (tzw. *selection bias*), polegającego na tym, że do uczestnictwa w programach wybiera się osoby charakteryzujące się określonymi cechami społeczno-demograficznymi bądź miejscem zamieszkania. Dzięki temu możliwe jest precyzyjne określenie efektu netto oddziaływania polityki. Dodatkową przewagą tej metody w stosunku do modeli logitowych jest brak konieczności specyfikacji modelu, a także uchylenie założenia o jednakowym wpływie polityki na wszystkie jednostki (jak podkreśla np. Martin, Grubb, 2001, niektóre formy wsparcia pomagają głównie kobietom bądź osobom nisko wykwalifikowanym).

Wybór metody badań powinien wynikać z założeń badania, potrzeb ewaluatora oraz dostępności danych. Więcej o obu metodach oraz sformalizowana analiza skuteczności aktywnych polityk rynku pracy znajduje się w opracowaniu *Zatrudnienie w Polsce 2007*<sup>41</sup>.

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie MPiPS (2008).*

Ewaluacje, przeprowadzone osobno dla poszczególnych działań, wskazują na relatywnie wysoką skuteczność wsparcia dla przedsiębiorczości (Badania ewaluacyjne dotyczące wdrażania działania 2.5

netto interwencji możliwe jest jedynie w przypadku jednoczesnego badania beneficjentów i specjalnie dobranej pod kątem innych charakterystyk, grupy kontrolnej.

<sup>41</sup> Prosta ocenę efektu netto wykorzystano w raporcie ARC Opinia pt. *Raport z badania beneficjentów ostatecznych Priorytetu 2 ZPORR* (Warszawa, czerwiec 2008). Opisany tam pomiar jest porównaniem wartości wskaźnika oddziaływania uzyskanych w wyniku badań własnych i badania beneficjentów ZPORR. Trudno mówić więc w tym przypadku o formalnej analizie skuteczności netto wsparcia.

ZPORR na Dolnym Śląsku) i niską programów stypendialnych (*Badanie ankietowe beneficjentów ostatecznych działania 2.2 ZPORR. Ocena wpływu wsparcia otrzymanego przez uczniów i studentów na rozpoczęcie przez nich edukacji w szkole wyższej lub uzyskanie wyższego wykształcenia*). Skuteczność projektów szkoleniowych, prowadzonych w ramach pozostałych działań ZPORR, okazała się zróżnicowana i zależna od przeprowadzającego szkolenie (Ocena bieżąca projektów w ramach Działań 2.1, 2.3 i 2.4 ZPORR), choć dominowały pozytywne oceny przydatności tego typu inicjatyw. Generalnie mniej przydatne okazały się projekty badawcze finansowane w ramach ZPORR – na podstawie dostępnych informacji nie udało się jednak ocenić na ile wynikało to z braku zrozumienia dla tego typu projektów wśród odbiorców, a na ile z niskiej jakości prowadzonych prac badawczych.

Ważnym źródłem informacji na temat efektywności projektów współfinansowanych ze środków EFS są indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone w ramach realizacji niniejszego projektu. Zdaniem wielu rozmówców wysoką efektywnością cechują się projekty przewidujące realizację tzw. twardych szkoleń dotyczących specyficznych umiejętności zawodowych, na przykład spawania, tokarstwa lub bukiciarstwa. Wysoko oceniano również projekty w zakresie komputeryzacji szkół oraz wsparcie dotyczące zakładania działalności gospodarczej. Respondenci IDI wskazywali również konkretne działania, które, ich zdaniem, cechowały się ponadprzeciętną efektywnością. Były to: Działanie 2.3. ZPORR – reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa oraz Działanie 1.1. SPO RZL – rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy. Z negatywną oceną wielu rozmówców IDI spotkały się natomiast szkolenia ogólne, niezwiązane bezpośrednio z pracą zawodową, na przykład z umiejętności interpersonalnych, bądź radzenia sobie ze stresem i wypaleniem zawodowym. Opinia ankietowanych w ramach badania przedstawicieli IW ZPORR odnośnie relatywnej skuteczności poszczególnych działań jest zbieżna z wnioskami badań ewaluacyjnych. Zasadniczo pozytywnie oceniane były projekty dotyczące szkoleń, przy czym udział w tych inicjatywach przyczyniał się raczej do aktywizacji bezrobotnych i budowania „miękkich” umiejętności niż kształcenia rzeczywistych kwalifikacji przydatnych na rynku pracy. Ponadto, najlepiej oceniane były projekty w ramach działania 2.5 ZPORR, skierowanego do początkujących przedsiębiorców – respondenci podawali przykłady spektakularnych sukcesów firm, które powstały na skutek przyznania dotacji. Zwracano również uwagę na niewielką skuteczność programów stypendialnych finansowanych w ramach działania 2.2, wynikającą z trudności proceduralnych związanych z uzyskaniem dofinansowania.

Z raportu *Zatrudnienie w Polsce 2007* (MPiPS, 2008), oceniającego relatywną skuteczność różnych narzędzi aktywnych polityk rynku pracy (por. Ramka 1), wynika, że największą skutecznością charakteryzują się szkolenia i kształcenie ustawiczne oraz wsparcie dla zakładania działalności gospodarczej, przy czym nawet w tym przypadku występuje efekt tzw. *jałowej straty*. Z kolei wpływ pośrednictwa pracy i doradztwa zawodowego na szanse znalezienia pracy jest niemal nieistotny. Wyniki te są zbieżne z rezultatami badań ankietowych, przy czym opracowanie *Zatrudnienie w Polsce 2007* oferuje szerszy wachlarz metod, a ocena skuteczności narzędzi polityki przeprowadzona jest w sposób sformalizowany.

### **5.1.2 Szkolenia i kształcenie ustawiczne**

Kształcenie ustawiczne przez długi czas nie stanowiło istotnego priorytetu polityki społeczno-gospodarczej polskiego państwa. Sytuacja ta uległa istotnej przemianie wraz ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Od tego czasu zaczęto przeznaczać coraz większe środki na rozwój kapitału ludzkiego, przede wszystkim poprzez upowszechnianie kształcenia ustawicznego. Źródłem środków

finansowych na ten cel były początkowo fundusze przedakcesyjne w ramach programów PHARE<sup>42</sup>, Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich oraz współfinansowanego przez Bank Światowy programu Reorientacji i Przekwalifikowań. Wraz z ostatecznym wstąpieniem do Unii Europejskiej w 2004 Polska uzyskała dostęp do znacznie większych środków pomocowych w ramach funduszy strukturalnych. W przypadku kształcenia ustawicznego i rynku szkoleń ogółem były to przede wszystkim programy: SPO RZL (Priorytet I i II), EQUAL (temat A, F, I) oraz ZPORR (Priorytet II) - szerzej ten temat patrz: rozdział 4.

Przed rozpoczęciem analizy wniosków sformułowanych z już dokonanych ewaluacji należy zwrócić uwagę, że środki z EFS kierowane na rozwój kapitału ludzkiego osób dorosłych przeznaczane były przede wszystkim do podażowej strony kształcenia ustawicznego: urzędów pracy oraz publicznych i prywatnych instytucji szkoleniowych. Wiele argumentów zarówno teoretycznych, jak i empirycznych przemawia jednak przeciwko takiemu modelowi wsparcia.

Podstawową wadą tego rodzaju polityki jest arbitralność kryteriów alokacji środków publicznych pomiędzy instytucje szkoleniowe (Palacios, 2003). Brakuje w związku z tym sprawnego mechanizmu pozwalającego nagradzać te spośród nich, które osiągają dobre wyniki oraz karać te, które tego nie robią. W konsekwencji, konkurencja jakością między instytucjami szkoleniowymi jest bardzo ograniczona, co nie sprzyja ani jej podnoszeniu, ani adekwatności oferty szkoleniowej do potrzeb rynku pracy. To niekorzystne zjawisko wzmocnione jest dodatkowo poprzez istnienie znacznej asymetrii informacji na rynku usług edukacyjnych. Uczestnicy szkoleń mają ograniczoną możliwość zweryfikowania ich jakości zanim wezmą w nich udział. Niska cena dofinansowanego kształcenia dodatkowo osłabia motywację do przeprowadzania takiej weryfikacji. W konsekwencji szkolenia wysokiej jakości są wypierane przez szkolenia niskiej jakości (Akrelor, 1970). Efekt ten – zgodnie z wynikami badania PSDB (2008) – jest wyraźnie widoczny w polskim systemie kształcenia ustawicznego.

Drugą negatywną konsekwencją kierowania środkami publicznymi do podażowej strony systemu edukacji ustawicznej jest niedopasowanie oferty instytucji szkoleniowych do wymogów rynku pracy. Dotyczy to zarówno formy szkoleń (co przejawia się na przykład w małej podaży kształcenia bezpośrednio na miejscu pracy), jak i ich zawartości merytorycznej. W efekcie, placówki te nie posiadają bodźców, żeby dostosowywać swoją ofertę do potrzeb rynku pracy.

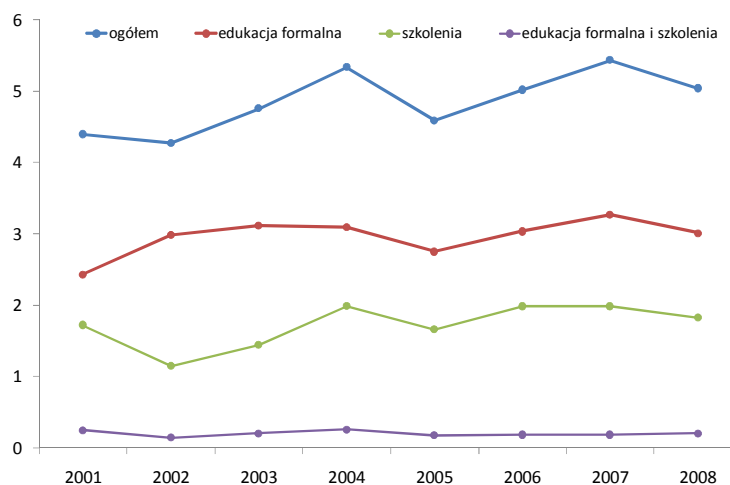
O nieskuteczności ww. polityk świadczyć może fakt, że mimo ogromnych środków przeznaczonych na dofinansowanie kształcenia ustawicznego (patrz rozdział 4.), liczba osób dorosłych podejmujących się akumulacji kapitału ludzkiego nie uległa istotnej zmianie i w 2008 r. pozostawała na takim samym poziomie, jak w roku 2001 (patrz Rysunek 21)<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> PHARE 2000 SSG, PHARE 2001 SSG RZL, PHARE 2002 SSG RZL oraz PHARE 2003. Daty w nazwach poszczególnych programów mogą być mylące, gdyż fundusze te były wdrażane w latach 2003-2006.

<sup>43</sup> Zjawisko to można wyjaśnić poprzez oddziaływanie trzech niekorzystnych czynników. Po pierwsze, wzrost wydatków publicznych na kształcenie ustawiczne spowodował znaczący wzrost stawek trenerskich oraz kosztów zakwaterowania i żywienia w ośrodkach szkoleniowych, co ograniczyło wzrost podaży usług edukacyjnych (PAG Uniconsult, Pentor, 2007). Po drugie, uczestnikami szkoleń mogły być wielokrotnie te same grupy osób, co można postrzegać jako konsekwencję ograniczenia liczby odbiorców wsparcia państwa do osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy. Badanie ankietowe przeprowadzone w czasie niniejszej ewaluacji nie potwierdza jednak takiego wniosku. Po trzecie, wzrost publicznych wydatków na kształcenie ustawiczne spowodował ograniczenie do pewnego stopnia prywatnych wydatków na ten cel. Przykładowo, przedsiębiorstwa, które wcześniej szkoliły pracowników na własny koszt, zmniejszyły swoje wydatki w tym zakresie dzięki korzystaniu ze szkoleń dofinansowanych na przykład z Europejskiego Funduszu Społecznego. Doszło więc do wyparcia środków prywatnych przez publiczne. Wprawdzie dostępne dane nie pozwalają na oszacowanie skali

Raport MGIP (Charakterystyka projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Priorytetu I i II SPO RZL[8]) zawiera syntetyczne zestawienie projektów szkoleniowych realizowanych w ramach priorytetu I i II SPO RZL. Raport ten oparty został o bazę danych przesłaną przez dwadzieścia (z dwudziestu jeden istniejących) Instytucji Wdrażających SPO RZL, zawierającą 902 projekty, które jako rodzaj pomocy zawierają szkolenia i były realizowane w ramach priorytetu I i II SPO RZL. Ponadto, analizie poddana została struktura postępowań przetargowych dotyczących szkoleń realizowanych przez urzędy pracy. Z raportu wynika, że najczęstszym proponowanym rodzajem szkoleń były kursy zawodowe, w następnej kolejności oferowane były szkolenia komputerowe i językowe. W ponad 80% Ostatecznym Odbiorcą były PUP-y, raport nie zawiera natomiast informacji o beneficjentach ostatecznych szkoleń – ukazuje jedynie strukturę tematyczną kursów, uwzględniając ich liczebność.

Rysunek 21: Struktura kształcenia ustawicznego w latach 2001-2008, osób w wieku 25 - 64, według rodzajów kształcenia (w % osób w wieku 25-64)



Źródło: Bukowski et al. 2010.

Badania ankietowe (np. *Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 - osoby objęte wsparciem jako niepracujące*, *Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 - osoby objęte wsparciem jako pracujące oraz raporty cząstkowe pod tymi samymi tytułami*) beneficjentów ostatecznych w znacznej mierze potwierdzają powyższe spostrzeżenia. Wprawdzie ponad połowa osób pracujących, zaangażowanych w projekty szkoleniowe, nie uczestniczyła wcześniej w żadnym projekcie tego typu, jednak zaledwie 56% beneficjentów odczuwało potrzebę udziału w projekcie przed jego rozpoczęciem, a 30% oceniało kurs jako „bardzo dobry” pod względem merytorycznym. Wskazuje to na niewysoki poziom szkoleń, a także na niedostateczne dopasowanie do potrzeb – w tym zakresie pole do poprawy jest szczególnie duże [34]. Spostrzeżenia te znajdują potwierdzenie w pytaniu o wzrost zarobków – choć co trzeci beneficjent (34%) odnotował wzrost zarobków po zakończeniu udziału w projekcie, to jedynie co dziesiąty respondent uważał to za wynik

---

takiego efektu wypychania, ale na jego istnienie zwracają uwagę wyniki dostępnych badań jakościowych (PSDB, 2008). Przeprowadzone w ramach niniejszej ewaluacji badanie CATI beneficjentów ostatecznych pozwala wyeliminować ten drugi czynnik (bardzo niewielki odsetek beneficjentów korzystał ze wsparcia więcej niż raz).

podniesienia kwalifikacji. Ponadto, powszechne były zastrzeżenia beneficjentów badania CATI dotyczące zbyt krótkiego czasu trwania wsparcia, co przyczynia się do obniżenia jego trwałości.<sup>44</sup>

Ponadto, w przeprowadzonych ewaluacjach podkreśla się, że pomimo pozytywnej opinii beneficjentów, szkolenia współfinansowane ze środków EFS w ramach SPO RZL i ZPORR obejmowały także szereg negatywnych zjawisk, do których należy zaliczyć (takie uchybienia pojawiały się we w zdecydowanej większości ewaluacji):

- Niedostateczne dopasowanie tematyki kursów do potrzeb pracodawców;
- Niską jakość i poziom merytoryczny prowadzonych projektów szkoleniowych;
- Brak umiejętności wykorzystania nabytych kwalifikacji w praktyce;
- Zbyt krótki czas trwania projektów;
- Niewystarczającą promocję i trudności z rekrutacją Beneficjentów Ostatecznych/Ostatecznych Odbiorców.

*Badanie ankietowe beneficjentów niepracujących SPO RZL[9]* wskazuje, że osiągnięto założone wartości wskaźników monitorowania – pół roku od zakończenia udziału w programie pracowało 42% zatrudnionych, 16% prowadziło własną działalność gospodarczą, a 14% odbywało naukę, tj. uczestniczyło w szkoleniach, kursach, bądź innych formach kształcenia się przez całe życie. W przypadku działań wobec niepełnosprawnych, w momencie badania pracowało zaledwie 20% osób objętych wsparciem kierowanym dla tej grupy beneficjentów. Choć wyniki ocen beneficjentów były pozytywne – w skali od 1 do 10 oceniali oni wsparcie średnio na 7,7pkt, to badania przy użyciu próby kontrolnej nie potwierdziły tej opinii na temat jego wysokiej skuteczności – wskaźniki efektywności netto wyniosły 11% w przypadku pomocy skierowanej do młodzieży oraz 16% w przypadku pomocy dotyczącej osób powyżej 25 roku życia<sup>45</sup>.

Niską przeciętną jakość prowadzonych szkoleń podkreśla także ewaluacja *Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach SPO RZL[10]*. Wskazuje ona, że beneficjenci skarżyli się zarówno na poziom merytoryczny, jak i czas trwania kursów. Po podniesieniu kompetencji w tym zakresie ponad połowa beneficjentów nadal pozostawała bez pracy, a także w małym stopniu wykorzystywała zdobyte umiejętności. Wynikało to między innymi z niedopasowania treści szkoleń do potrzeb pracodawców, a także zbyt małego nacisku na praktyczne wykorzystanie przekazywanej wiedzy. Powszechnym błędem instytucji szkoleniowych było opieranie się na statystykach rynku pracy i ankietach wśród bezrobotnych, a nie na informacjach o zapotrzebowaniu pracodawców. Wyniki ewaluacji SPO RZL podkreślają jednak pozytywny wpływ szkoleń na aktywizację zawodową bezrobotnych i przeciwdziałanie apatii i zniechęceniu w szukaniu pracy. Bezrobotni, którzy byli objęci programami charakteryzowali się znacznie większą pewnością siebie i aktywnością w poszukiwaniu pracy.

<sup>44</sup> *Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 - osoby objęte wsparciem jako niepracujące, Badanie beneficjentów ostatecznych Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004 – 2006 - osoby objęte wsparciem jako pracujące oraz raporty cząstkowe pod tymi samymi tytułami.*

<sup>45</sup> Trudno jednocześnie jednoznacznie ocenić, czy uzyskane miary efektywności netto są wysokie, czy niskie na tle innych krajów. Są one na poziomie efektów netto deklarowanych w części badań cytowanych we wstępie do raportu, są także porównywalne z wynikami (dla Polski) prezentowanymi w raporcie „Zatrudnienie w Polsce 2007”. Warto jednak mieć na uwadze, że porównywalność efektów netto między krajami utrudniona jest zarówno przez ograniczenia metodologiczne, jak i samą konieczność uwzględnienia różnych uwarunkowań makroekonomicznych (przede wszystkim ogólnej sytuacji na rynku pracy).

W przypadku działania 2.3 SPO RZL *Rozwój kadr nowoczesnej gospodarki* przeprowadzono dwie ewaluacje – dla schematu a) *Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr - badanie projektów szkoleniowych*[11] oraz schematu b) *Ewaluacja tematyczna "Bariery realizacji celów w projektach"*[12]. W przypadku schematu a) dofinansowywanie szkoleń było silnym impulsem umożliwiającym intensyfikację działań w zakresie podnoszenia kwalifikacji pracowników w przypadku mikroprzedsiębiorstw. 41% firm tego typu realizowało projekt szkoleniowy po raz pierwszy od 2005 roku. Większość wniosków było tworzonych w sposób spełniający potrzeby i oczekiwania zainteresowanych przedsiębiorstw, co nie zawsze pokrywało się z potencjałem i doświadczeniem projektodawców. Ponadto, istotnym czynnikiem, wpływającym na korzystanie zainteresowanych firm z oferty była bliskość firm szkoleniowych.

Zdecydowaną większość projektów realizowanych w ramach schematu a) stanowiły szkolenia ogólne (603), dotyczące zarządzania i umiejętności interpersonalnych. Znacznie rzadsze były projekty oferujące studia podyplomowe (96). Struktura uczestników szkoleń pod względem wykształcenia znacznie odbiega od tej obserwowanej w populacji – zdecydowana większość szkolonych osób ukończyła studia wyższe. Sposób doboru beneficjentów – w 47% kursów mógł uczestniczyć każdy zainteresowany – świadczy o braku głębszej analizy potrzeb i efektywności. Z drugiej strony ocena przydatności projektów wśród pracodawców jest pozytywna – niemal 4/5 z nich uważa, że pracownicy w czasie szkoleń zdobyli istotną wiedzę. Podobne zdanie prezentowali Ostateczni Odbiorcy.

W przypadku schematu b) działania 2.3 SPO RZL nie stwierdzono występowania efektu synergii ze szkoleniami realizowanymi w ramach schematu a), a nawet część przedsięwzięć była wobec siebie konkurencyjna. Zidentyfikowano szereg czynników negatywnie wpływających na efektywność oferowanego wsparcia:

- Działania adresowane były do szerokiego spektrum odbiorców, przez co rzadko mogły zaspokoić specyficzne potrzeby przedsiębiorstw;
- Prowadzone szkolenia trwały zbyt krótko i przedsiębiorcy mieli wątpliwości odnośnie ich jakości i adekwatności.

#### Ramka 2. Ocena zmian rynku szkoleń pod wpływem interwencji współfinansowanych z EFS.

Uczestnicy panelu (szerzej na temat uczestników oraz tematyki panelu - patrz rozdział 3.) zgodnie potwierdzili, że wraz z pojawieniem się funduszy strukturalnych na rynku szkoleń, liczba działających na nim firm znacznie się zwiększyła. Skala tego wzrostu jest jednak trudna do oszacowania (nawet instytucje otoczenia biznesowego z branży posiadają jedynie wyrwykowe dane w tym zakresie), ale nie wahano się przed określeniem go mianem „gwałtownego”, a nawet „lawinowego”. Powstało bardzo wiele małych, kilkusobowych przedsiębiorstw, których strategią biznesową jest pisanie wniosków o dofinansowanie oraz organizowanie zajęć edukacyjnych za zdobyte w ten sposób pieniądze. Firmy tego typu specjalizują się najczęściej w szablonowych szkoleniach z umiejętności miękkich, gdyż takie są, po pierwsze, łatwiejsze do zrealizowania, a, po drugie, łatwiej uzyskać ich dofinansowanie. Zajęcia te rzadko cechują się wysokim poziomem, a zdarza się wręcz, że ich uczestnicy zniechęcają się do brania udziału w jakichkolwiek innych szkoleniach<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> Uczestnicy panelu zauważyli jednak, że ogólna jakość oferty szkoleniowej ulega stopniowej poprawie. Wynika to stąd, że konkursy o udzielenie dofinansowania coraz częściej uwzględniają, a nawet promują projekty edukacyjne o nietypowej tematyce albo o innowacyjnej formie.



Żaden z ekspertów uczestniczących w panelu nie dostrzegł, by udostępnienie funduszy europejskich spowodowało wypracowanie i upowszechnienie standardów kwalifikacji zawodowych. Wskazali oni zarazem, że takie standardy, w połączeniu z systemem certyfikatów uzyskiwanych po zakończeniu różnego typu kursów zawodowych, mogłyby znacznie poprawić funkcjonowanie rynku szkoleń w Polsce. Obecnie wiele osób, które kończy określone szkolenie nie otrzymuje żadnego formalnego potwierdzenia zdobytych kwalifikacji, które byłoby rozpoznawalne na rynku pracy. Paneliści nie uznali natomiast za konieczne wprowadzenia szerokiego systemu akredytacji instytucji edukacyjnych. Ich zdaniem osoby zainteresowane doształcaniem się potrafią samodzielnie ocenić jakość oferty szkoleniowej i dokonywać odpowiedniej selekcji.

Ostatnie zagadnienie, jakie poruszone zostało w trakcie panelu, dotyczyło wpływu interwencji współfinansowanych z EFS na nastawienie pracodawców do szkolenia zatrudnianych przez siebie osób. Paneliści odpowiedzieli, że w ciągu ostatnich lat wyraźnie daje się zauważyć wzrost zainteresowania pracodawców doształcaniem pracowników. Ich zainteresowanie ogranicza się jednak tylko do szkoleń bezpłatnych lub o niskich kosztach. W efekcie szkolenia dofinansowane ze środków EFS wypierają szkolenia w pełni komercyjne, czyli takie, za które beneficjenci bądź ich pracodawcy musieliby w pełni zapłacić. Istnieje ryzyko, że w przyszłości, kiedy fundusze pomocowe dla Polski ulegną wyczerpaniu, zainteresowanie pracodawców szkoleniami znowu się obniży. Jedna z uczestniczących w panelu osób stwierdziła, że mimo dużych inwestycji państwa w upowszechnianie kształcenia ustawicznego, postawy proedukacyjne – przekonanie, że warto się uczyć – wciąż należą w Polsce do rzadkości.

Podsumowując, podczas panelu potwierdzono, że interwencje współfinansowane ze środków EFS w dużym stopniu wpłynęły na rynek szkoleniowy w Polsce. Jako zjawisko korzystne należy ocenić wzrost dostępności szkoleń. Bariera finansowa praktycznie przestała być przeszkodą w doształcaniu się. Wciąż jednak realne są bariery motywacyjne, a więc chęci oraz potrzeby uczenia się, w przypadku osób prywatnych lub niedostrzeganie przez pracodawców korzyści ze szkolenia pracowników. Niekorzystnym zjawiskiem okazał się bardzo szybki wzrost liczby nowo-powstałych firm szkoleniowych, które korzystając z relatywnie łatwo dostępnego dofinansowania ze środków EFS, oferują z reguły szablonowe szkolenia o niskiej jakości i tematyce niedopasowanej do potrzeb odbiorców i rynku pracy.

Bardzo ważnym elementem systemu edukacji przez całe życie jest zaangażowanie weń pracodawców. W tej kwestii, na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat, w krajach rozwiniętych dokonała się bardzo istotna zmiana. Jeszcze pod koniec lat 70. znikoma liczba przedsiębiorstw decydowała się na finansowanie kształcenia swoich pracowników oraz na organizowanie szkoleń. Na przykład, w Szwecji i Wielkiej Brytanii, czyli w krajach, gdzie obecnie edukację podejmuje najwięcej dorosłych, liczba ta nie przekraczała 20 proc. wszystkich przedsiębiorstw, a więc niemal trzykrotnie mniej niż obecnie (Boudard, Rubenson 2003, OECD 2000). W Polsce udział pracodawców w rozwijaniu kwalifikacji pracowników jest wciąż znikomy, szczególnie w zakresie organizowania szkoleń w zakładach pracy. W 2005 roku tego typu zajęcia odbyły się tylko w około jednej trzeciej polskich przedsiębiorstw (średnia w krajach UE27 to 60 proc.) i zaledwie jednej piątej firm zatrudniających mniej niż 20 pracowników (średnia UE27 - 49 proc.). W wypadku największych pracodawców, zatrudniających przynajmniej 250 osób, różnice między Polską a UE27 są mniejsze, choć wciąż znaczące - w Polsce 80 proc. z nich deklaruje organizowanie szkoleń podnoszących kwalifikacje pracowników (w całej UE - 91 proc.).

Poważnym ograniczeniem w inwestowaniu w zasoby ludzkie przez polskich przedsiębiorców są bariery informacyjne, spowodowane bardzo dużą liczbą instytucji edukacyjnych, niskimi kompetencjami wielu z nich oraz brakiem możliwości oceny jakości ich oferty (Konieczny, Schmidtke 2007, Boni 2007, PSDB 2008). W takiej

sytuacji przedsiębiorcy, w szczególności z sektora MŚP, mogą rezygnować z organizacji szkoleń, gdyż nawet skorzystanie z dofinansowania ze środków publicznych nie zmniejsza ryzyka dokonania złej inwestycji. Skierowanie pracowników na szkolenie niskiej jakości jest postrzegane jako bardziej szkodliwe niż rezygnacja z jakiegokolwiek formy kształcenia (Konieczny, Schmidtke 2007).

Ponadto, Wykonawcy projektów, stając przed określonymi *ex ante* celami nie przeprowadzali samodzielnych analiz i badań, co również negatywnie wpłynęło na dopasowanie tematyki szkoleń do potrzeb przedsiębiorstw, a tym samym na efektywność.

W ramach badań dotyczących efektywności projektów szkoleniowych realizowanych w ZPORR, przygotowano ocenę pt. *Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 ZPORR na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy*[13]. Wskazuje ona na niską efektywność projektów, wynikającą z pewnych niesprawności wdrażania projektów szkoleniowych w ramach ZPORR. Wymieniono m.in. takie czynniki jak niedostateczna promocja, zbyt powierzchowna analiza rynków pracy, która uniemożliwiała instytucjom szkoleniowym odpowiednie dopasowanie projektów do potrzeb rynku, a także brak pomocy ekspertów przy ocenie wniosków, co powodowało trudności związane z odpowiednią oceną merytorycznej strony projektów. Ponadto, pozytywny wpływ na efektywność prowadzonych działań mogłaby wywrzeć bardziej intensywna ewaluacja *ex-post*, a także rozszerzenie opieki nad beneficjentami na okres po zakończeniu realizacji projektu.

Kompleksową analizę względnej skuteczności aktywnych polityk rynku pracy (ang. *Active Labor Market Policies, ALMP*) prezentuje raport *Zatrudnienie w Polsce 2007* (MPiPS, 2008). Wykorzystano w nim metody modelu logitowego i PSM (por Ramka 1). Okazuje się, że szkoleniom i przygotowaniu zawodowemu w miejscu pracy towarzyszył znaczący efekt tzw. *jałowej straty*, co wskazuje, że pomocy udzielano tym bezrobotnym, którzy są w stosunkowo dobrej sytuacji na rynku pracy i znaleźliby zatrudnienie również bez takiego wsparcia. Wskazuje to na konieczność lepszego profilowania działań i wprowadzenia zindywidualizowanych form pomocy bezrobotnym opartych na diagnozie stawianej przez wyspecjalizowanych doradców zawodowych. Co więcej, sformalizowane badanie skuteczności polityk prowadzonych przez PUP-y potwierdziło wnioski płynące z innych ewaluacji. Pomoc doradców zawodowych, oferowana przez te instytucje, nie wpływa znacząco na szanse znalezienia pracy przez bezrobotnego, a w szczególnych przypadkach może to prawdopodobieństwo obniżyć, gdyż wypiera samodzielną aktywność beneficjentów w poszukiwaniu pracodawcy.

Zgodnie z IV częścią opracowania *Zatrudnienie w Polsce 2008*, w całości poświęconą kształceniu ustawicznemu, szkolenia i kursy dla dorosłych wpływają nie tyle na wynagrodzenia i awans zawodowy, co na ryzyko długotrwałego pozostawania bez pracy i dezaktywizację zawodową osób starszych. W tym kontekście, interwencja finansowana ze środków EFS mogła przyczynić się do częściowego wzmocnienia istotnych problemów rynku pracy jakimi są bezrobocie długookresowe i wczesna dezaktywizacja zawodowa. Autorzy opracowania wskazują ponadto, że pomimo wzrostu nakładów na kształcenie ustawiczne w ciągu ostatnich kilku lat, nie odnotowano znaczącej poprawy wskaźnika uczestnictwa w tej formie edukacji. Wynika to z adresowania wsparcia do podażowej strony rynku, czyli instytucji edukacyjnych, co nie stwarza bodźców do poprawy zakresu i jakości oferowanych zajęć. Proponowanym rozwiązaniem tego problemu jest wprowadzenie tzw. indywidualnych kont edukacyjnych, które umożliwiłyby ich posiadaczom samodzielne kształtowanie

swoich celów edukacyjnych i formułowanie konkretnych oczekiwań wobec instytucji szkoleniowych (por. CRZL, IBS, 2010).

### 5.1.3 Stypendia

Ewaluacja *Badanie ewaluacyjne działań na rzecz kształcenia i szkolenia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*[5] wskazuje na stosunkowo niską efektywność tego rodzaju wsparcia, a jedynym uzasadnieniem jego wdrażania są ogromne potrzeby w tym zakresie. Jak wskazuje raport, projekty realizowane w ramach działania 2.2 ZPORR były mało efektywne i nie przyczyniały się do eliminacji trudności związanych z kontynuowaniem nauki. Ponadto, wskazuje się, że stypendia w niewielkim stopniu przyczyniały się do procesu wyrównywania szans i choć w pewnym stopniu zaspokajały potrzeby beneficjentów, to najczęściej wspierały realizację zaplanowanej wcześniej ścieżki kariery i nie wpływały na wybory edukacyjne. Ewaluacja prezentuje szereg czynników, które przyczyniły się do takiej sytuacji:

- Brak zróżnicowania wysokości pomocy (równy podział środków, tyle samo pieniędzy dostał każdy BO);
- Niska wysokość kwoty stypendium;
- Nietrafne kryteria kwalifikujące do udziału w programie;
- Nieuwzględnienie specyficznych potrzeb społeczności lokalnej;
- Skomplikowane procedury administracyjne i nieadekwatna rola komisji stypendialnych;
- Zbyt późne i rzadkie działania promocyjne.

Diagnoza ta potwierdzona została również w badaniu ankietowym beneficjentów ostatecznych działania 2.2 ZPORR (*Badanie ankietowe beneficjentów ostatecznych działania 2.2 ZPORR. Ocena wpływu wsparcia otrzymanego przez uczniów i studentów na rozpoczęcie przez nich edukacji w szkole wyższej lub uzyskanie wyższego wykształcenia*[14]) – choć zdecydowana większość uczniów, którzy otrzymali stypendium kontynuowała naukę po otrzymaniu stypendium, to wynikało to w większości przypadków z już wybranej ścieżki kariery. Jedynie dla 16% uczniów i 13% studentów otrzymanie stypendium było koniecznym warunkiem uzyskania obecnego poziomu wykształcenia, przy czym wyniki te pochodzą z badania ankietowego i trudno ocenić wiarygodność tych deklaracji. Czynnikiem, który dodatkowo wpływał na małą efektywność pomocy był sposób refundowania wydatków – uczniowie musieli w pierwszej kolejności pokryć wydatki z własnej kieszeni, a zwrot otrzymywali dopiero na podstawie faktur. Dodatkowo, opóźnienia w wypłatach powodowały, że najbiedniejsi studenci mieli istotne problemy z wygospodarowaniem pieniędzy na pokrycie początkowych wydatków. Kolejnym problemem, który negatywnie wpłynął na efektywność programu stypendialnego, była słaba promocja tego typu przedsięwzięć w gospodarstwach domowych uczniów o najniższych dochodach.<sup>47</sup> Powodowało to, że informacje o stypendiach trafiały do uczniów, którzy szczególnie interesowali się tego typu wsparciem, a nie do grupy, która najbardziej ich potrzebowała. Uczniom z biednych rodzin brakowało często inicjatywy, żeby ubiegać się o tego typu wsparcie. Ponadto, przeszkodą były trudności biurokratyczne, które powodowały, że musieli oni w pierwszej kolejności sfinansować wydatki z własnej kieszeni, a dopiero później następował zwrot środków.

<sup>47</sup> Efektywność rozumiana jest jako zdolność wsparcia do realizowania celów programu (tj. zdolność interwencji do wyrównywania szans edukacyjnych). Wśród przedstawicieli instytucji publicznych panuje często błędne przekonanie, że efektywność powinna być rozumiana jako zdolność do wydania zaplanowanych środków. Taka definicja jest sprzeczna z teorią ekonomii, która określa efektywność jako zdolność do realizacji celów przy założonych środkach.

Konieczność poniesienia nakładów początkowych stanowiła często barierę nie do przebycia dla najbiedniejszych uczniów. Często wskazywano również, że kwota dofinansowania stypendium dla studentów była zbyt niska. Należy jednak zwrócić uwagę, że badanie było realizowane w grudniu 2006 roku – w późniejszym okresie problemy te zostały wyeliminowane.

Reasumując, ewaluacje wskazują, że efektywność i skuteczność programów stypendialnych realizowanych w ramach działania 2.2 ZPORR były stosunkowo niskie. Podstawowym problemem, który wskazano w badaniach ankietowych jest konieczność poniesienia początkowych nakładów, zwracanych później, co często stanowiło barierę uniemożliwiającą biedniejszym uczniom i studentom skorzystanie ze wsparcia. W konsekwencji, dofinansowanie trafiało do bogatszych rodzin, które mogły sobie pozwolić na sfinansowanie początkowych wydatków, ale nie przekraczały kryterium dochodowego. Przy budowie programów stypendialnych w przyszłości konieczna jest zmiana ich konstrukcji i lepsze dopasowanie do rzeczywistych potrzeb studentów i uczniów, tak, aby ich oddziaływanie mogło być większe.

Podobne wnioski wynikają z badań IDI pracowników IW ZPORR. Jeden z respondentów określił wsparcie w ramach działania 2.2 jako „całkowitą pomyłkę”. Wszyscy ankietowani twierdzili ponadto, że formuła programów stypendialnych była błędna i należy tego typu interwencję konstruować w inny sposób.

#### **5.1.4 Informatyzacja i zakup sprzętu komputerowego**

Wśród badań ewaluacyjnych, poświęconych wsparciu kapitału ludzkiego w ramach NPR 2004-2006, nie ma żadnego poświęconego wyłącznie działaniom na rzecz informatyzacji. W cytowanym już *Badaniu ewaluacyjnym działań na rzecz kształcenia i szkolenia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego*[5] autorzy ambiwalentnie oceniają wdrażany centralnie zakup sprzętu komputerowego i specjalistycznego oraz oprogramowania. Zasadniczo, wskazuje się, że realizowane wsparcie pozwoliło w znacznym stopniu zaspokoić potrzeby beneficjentów, a zakupiony sprzęt jest wykorzystywany zgodnie z przeznaczeniem. Pomimo ciągłej potrzeby prowadzenia dalszych szkoleń informatycznych dla pracowników, zdecydowana większość placówek dysponuje odpowiednio wykwalifikowaną kadrą.

Z jednej strony, masowe zamówienia umożliwiły zakup sprzętu w cenie znacznie niższej, ze względu na rabaty oferowane przez producentów. Z drugiej strony jednak, takie podejście uniemożliwiło dopasowanie wsparcia do potrzeb beneficjentów. Jakkolwiek, zakupione urządzenia skierowane zostały do najbardziej potrzebujących placówek na obszarach wiejskich i w mniejszych miastach, a także umożliwiły poprawę jakości kształcenia i wsparcie kapitału ludzkiego uczniów lokalnych szkół.

#### **5.1.5 Wsparcie działalności gospodarczej**

Badanie wsparcia dla działalności przedsiębiorstw, udzielanego w ramach działania 2.5 ZPORR, prowadzone było w województwach dolnośląskim, pomorskim i małopolskim<sup>48</sup>. W każdym z nich

<sup>48</sup> *Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR na Dolnym Śląsku, Europejskim Centrum Doradztwa Finansowego Badania i Szkolenia, 2007, Analiza i ocena spodziewanych efektów realizacji projektów w zakresie przedsiębiorczości i innowacyjności realizowanych w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na lata 2004-2006 (ZPORR) w województwie pomorskim (działania 2.5, 2.6 i 3.4), PSDB sp. z o.o., 2007, Ustalenie szczegółowych priorytetów dotyczących zapotrzebowania małopolskiego rynku pracy na zewnętrzne źródła finansowania w kontekście oczekiwań przyszłego przedsiębiorcy (na podstawie analizy wdrażania działania 2.5 ZPORR w Małopolsce), PRO Regio Consulting, 2005.*

wyniki wskazują na wysoki poziom zainteresowania beneficjentów ostatecznych wsparciem tego rodzaju, a także na wysokie oceny w badaniach ankietowych. W województwie dolnośląskim (*Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR Dolnośląskie[15]*) niekorzystna była struktura terytorialna wsparcia. Większość projektów pochodziła bowiem z terenu aglomeracji wrocławskiej, tymczasem założeniem ZPORR było preferowanie projektów z obszarów zagrożonych większym wykluczeniem społecznym i bezrobociem. Ponadto, beneficjenci twierdzili, że wysokość dotacji była niewystarczająca, aby uruchomić działalność wytwórczą lub produkcyjną, a także wskazywali na potrzebę ograniczenia biurokracji.

Ewaluacja działania 2.5 ZPORR w województwie pomorskim wskazuje na ograniczoną efektywność prowadzonych działań. Instytucje realizujące szkolenia dobierały Beneficjentów w taki sposób, aby zapewniali oni bezpieczną realizację projektu (a więc dysponujących stosunkowo dobrym pomysłem na biznes i zapleczem finansowym). Takie podejście powodowało, że zaistniało duże ryzyko efektu jałowych wydatków (ang. *deadweight*) – a więc część wspieranych osób założyłoby działalność również bez tego typu finansowania. Obawy te znajdują potwierdzenie w wynikach przeprowadzonych analiz CATI – okazuje się, że zarówno w województwie dolnośląskim, jak i pomorskim ok. 2/3 respondentów zrealizowałoby projekt nawet w przypadku braku wsparcia ze środków unijnych, natomiast zdecydowana większość twierdzi, że gdyby mogła ponownie ubiegać się o dofinansowanie – zrobiłaby to (*Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR Dolnośląskie[15]*).

Wsparcie dla zakładania przedsiębiorstw miało w SPO RZL znacznie mniejsze znaczenie i stanowiło jedynie część działań 1.2, 1.3 i 1.6. W konsekwencji liczba ewaluacji poświęconych temu zagadnieniu (czy raczej odpowiednie części badań dotyczących poszczególnych działań) jest stosunkowo niewielka. *Raport z badania Ankietowego dotyczącego realizacji projektów w ramach działania 1.2 i 1.3 SPO RZL* wskazuje na przydatność dotacji dla przedsiębiorców, choć były one stosowane zaledwie przez nieco ponad 60% urzędów, a średnia ocena przydatności jest niższa niż innych form wsparcia.

Reasumując, wsparcie dla rozpoczynania działalności gospodarczej spotkało się z przychylną reakcją beneficjentów, aczkolwiek możliwe jest występowanie efektu *deadweight*. Zagadnieniu temu poświęcamy rozdział 6.

#### **5.1.6 IW EQUAL**

Inicjatywa Wspólnotowa EQUAL miała na celu wyrównywanie szans poszczególnych grup społecznych na rynku pracy. Jej głównym celem było testowanie oraz wspieranie różnych innowacyjnych narzędzi, umożliwiających zwalczanie dyskryminacji. W Polsce inicjatywa była realizowana poprzez Partnerstwa na rzecz Rozwoju, wyłaniane w konkursach, a jej celem było znalezienie nowatorskich rozwiązań dysponujących potencjałem szerszego wdrożenia. Kluczowymi składnikami programu są: podejście tematyczne, partnerstwo, zaangażowanie grup dyskryminowanych (*empowerment*), współpraca ponadnarodowa, innowacyjność oraz włączanie wypracowanych rezultatów do głównego nurtu polityki (*mainstreaming*). Mając na uwadze ograniczenia metaewaluacji jako takiej, w pierwszej kolejności zaprezentowane zostanie streszczenie dotychczasowych ewaluacji przedsięwzięć prowadzonych w jej ramach, następnie zaś w skróconej formie ukazany zostanie wpływ IW EQUAL na działania realizowane w ramach obecnej perspektywy (2007-2013).

Ocena efektywności działań prowadzonych w ramach IW EQUAL nie polega jedynie na oszacowaniu wpływu realizowanych przedsięwzięć na kapitał ludzki, lecz przede wszystkim na ewaluacji utworzonych w ramach programu rozwiązań. W tym kontekście istotna jest przede wszystkim ocena potencjału danego rozwiązania, jego skuteczności i efektywności kosztowej. Ewaluacje IW EQUAL prowadzone były cyklicznie, a raporty z nich wskazują na stopniową poprawę skuteczności prowadzonych działań (*Ewaluacja bieżąca Programu Operacyjnego "Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL Dla Polski 2004-2006[16]*). Autorzy *Raportu Końcowego* ewaluacji IW EQUAL stwierdzają, że jedną z największych porażek programu było niewystarczające przygotowanie narzędzi do wdrożenia – wiele partnerstw powierzchownie potraktowało fazę oceny pilotażowego wdrożenia projektów, a jedynie w 10-20% przypadków prowadzone były bardziej kompleksowe analizy skuteczności.

Zarządzający programem stosunkowo nisko oceniają liczebność produktów o istotnym potencjale wdrożenia. Czynnikiem, który w największym stopniu podnosił prawdopodobieństwo ewentualnego zastosowania była jakość opracowanej dokumentacji. Wadami ocenianych projektów okazały się przede wszystkim relatywnie wysokie wymagania inwestycyjne oraz czasowe, związane z procesem adaptacji rozwiązań. Autorzy ewaluacji wskazują, że opracowane w ramach IW EQUAL rozwiązania są relatywnie kosztowne (ok. 45 tys. zł na zatrudnionego beneficjenta) i w związku z tym nie oczekują w przyszłości masowego wdrażania proponowanych narzędzi, zwłaszcza, że proces ten wymaga czasu. Czynnikiem ograniczającym efektywność są m.in. niska ranga strategii projektu, niejasny zakres odpowiedzialności będący wynikiem partnerstw, czy brak ściśle określonych procedur zarządczych. Zawiódł również system wyboru projektów – do realizacji dopuszczono zbyt dużo produktów, co było źródłem stosunkowo niskiej efektywności całego programu. Ponadto, rekomendacje wskazują, że należy rozbudować fazę ewaluacji przedsięwzięć, a partnerstwo powinno być obciążone odpowiedzialnością za efekty działań upowszechniających rezultaty badań.

W *Ewaluacji bieżącej Programu Operacyjnego "Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL Dla Polski 2004-2006[16]* wskazuje się, że w efekcie realizacji IW EQUAL powstało ok. 35-40 rozwiązań mających szansę na upowszechnienie, z czego ok. 20 to produkty bardzo atrakcyjne. Choć w krótszej perspektywie, ze względu na ograniczenia finansowe, wdrożonych zostanie niewiele z nich, to autorzy wskazują na istotny wpływ programu na potencjał instytucjonalny administracji. Konkluzja raportu wskazuje, że szerokie oddziaływanie programu na kapitał ludzki okaże się w przyszłości jego największym sukcesem.

Ze względu na czas powstawania omawianych ewaluacji, nie zostały w nich uwzględnione późniejsze, „miękkie” efekty wdrażania IW EQUAL. Jednym z istotnych efektów jest wpływ przedsięwzięć realizowanych w jej ramach na późniejszą perspektywę. Z zasady bowiem IW EQUAL stanowił swoiste laboratorium doświadczeń przed dalszymi działaniami na rynku pracy realizowanymi ze środków europejskich. W istocie, zasady i reguły IW EQUAL zostały uwzględnione w PO KL, a wypracowane w ramach projektów rozwiązania były premiowane przy pomocy kryteriów wyboru przedsięwzięć do realizacji. Ponadto, dzięki eksperymentom finansowanym w ramach tego narzędzia, wzrosło umiędzynarodowienie i innowacyjność projektów, realizowanych w bieżącej perspektywie finansowej (2007-2013). Wszystko to wskazuje, że choć efekty IW EQUAL jako takiej nie spełniły oczekiwań, to dzięki jej synergii z działaniami realizowanymi w ramach kolejnej perspektywy, pozytywne skutki realizowanych projektów sięgają w przyszłość, a ich kompleksowa ocena wymaga dalszych badań.

### 5.1.7 Rozkład regionalny

Przestrzenna analiza wsparcia, przedstawiona w szeregu ewaluacji wskazuje, że największe środki przeznaczane były na dofinansowywanie projektów w obszarach metropolitarnych. Dotyczy to zarówno programów wdrażanych na poziomie centralnym, jak i podziału funduszy na poziomie regionalnym – w przypadku większości województw objęci wsparciem w zdecydowanej większości pochodzili z terenów przyległych do miast wojewódzkich (*Analiza Kierunków Wspierania Rozwoju Kapitału Ludzkiego Przedsiębiorstw, z Wykorzystaniem Środków EFS*[17], *Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR Dolnośląskie*[15], *Działanie 2.1, 2.3. i 2.4 ZPORR na Dolnym Śląsku*[18]). Choć w kontekście dyfuzyjno-polaryzacyjnego modelu rozwoju taka alokacja wydaje się stosunkowo efektywna, to nie powoduje ona zwiększenia spójności wewnątrzregionalnej. Ponadto, taka dystrybucja funduszy spowodowana jest w dużej mierze podażą projektów – na obszarach miejskich mieszkają osoby bardziej dynamiczne, które najczęściej ubiegają się o dofinansowanie swoich przedsięwzięć. Analiza pt. *Wsparcie dla mieszkańców obszarów wiejskich w ramach Działania 2.1 i 2.3 ZPORR*[19] dowodzi, że większość projektodawców z terenów wiejskich to podmioty duże, tylko 3% podmiotów miało swoją siedzibę na terenach wiejskich, a dalsze 15% w miastach średniej wielkości (między 20 a 100 tys.). Warto mieć jednak na uwadze, że analiza ta prowadzona była na terenie województwa dolnośląskiego, gdzie – jak pokazuje badanie przeprowadzone w ramach niniejszego raportu – udział mieszkańców wsi wśród beneficjentów był niski (por. Rysunek 12).

Specyficzne problemy, z którymi musieli się zmierzyć projektodawcy na terenach wiejskich mogą determinować skuteczność i efektywność tego rodzaju działań. Najczęściej dotyczyły one rekrutacji beneficjentów - wynikały one częściowo z trudności dotarcia do potencjalnych osób, zainteresowanych uczestnictwem w szkoleniach, trudności związanych z dojazdem do innych miejscowości, a także koniecznością pracy w gospodarstwie rolnym w czasie żniw lub zbiorów płodów rolnych. Dodatkowo, projektodawcy zwracali uwagę na zmieniające się przepisy oraz kryteria selekcji.

Analiza zróżnicowania efektywności wsparcia w podziale na województwa jest utrudniona ze względu na zróżnicowanie tematyki i podejścia zawartego w raportach ewaluacyjnych realizowanych przez województwa. W tym kontekście pozytywnym krokiem jest przeprowadzenie spójnej ewaluacji wg tej samej metodologii we wszystkich 16 regionach.<sup>49</sup>

## 5.2 Ocena współzależności między interwencjami EFS a politykami krajowymi

### 5.2.1 Bezpośredni wpływ EFS na wzmocnienie instytucji krajowych

Wpływ interwencji współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego na polityki krajowe był przedmiotem ewaluacji Komisji Europejskiej. W szczególności, w ewaluacji wpływu EFS na politykę (*Evaluation of the ESF contribution to employment, inclusion and education & training policies through the support to systems and structures, 2006*), oddziaływanie wpływu funduszy na

<sup>49</sup> Agencja Badań Rynku „Opinia” przeprowadziła badanie beneficjentów ostatecznych Działania 1.2 oraz Działania 1.3 SPO RZL we wszystkich 16 województwach. Wynikiem ewaluacji jest 16 osobnych raportów, wskazujących dobre i złe strony interwencji w danym województwie.

politykę zatrudnienia, wykluczenia społecznego oraz edukacji i szkoleń jest szczegółowo opisane w formie studium przypadku działania 1.1 SPO RZL – *Rozwój i modernizacja instrumentów i instytucji rynku pracy*. Działanie to w swoich zamierzeniach miało za zadanie wzmocnić działalność publicznych służb zatrudnienia, a więc skuteczność i efektywność krajowej polityki rynku pracy. W ewaluacji Komisji Europejskiej zwrócono uwagę przede wszystkim na wzmocnienie systemu informatycznego rynku pracy – w tym rozbudowę infrastruktury informatycznej systemu „Syriusz” i programu „Doradca 2000”. Ewaluatorzy oceniają wpływ działań finansowanych w ramach EFS jako istotny i doceniają wysiłki rządu na rzecz koordynacji polityk współfinansowanych ze środków EFS oraz włączenia ich w nurt rozwoju instytucji rynku pracy.

Wpływ Europejskiego Funduszu Społecznego na budowanie zdolności instytucjonalnej był przedmiotem innej ewaluacji prowadzonej dla Komisji Europejskiej (*Evaluation of the esf support to capacity building, 2006*). Wpływ na ten aspekt prowadzenia polityki zależy od szeregu czynników, określających skuteczność określonego projektu. W szczególności, konieczna jest przemyślana interwencja opierająca się na głębokiej ewaluacji *ex ante* i analizie teoretycznej opisującej, w jaki sposób zamierzone cele mają być osiągnięte. Rezultaty działań powinny zostać określone przy pomocy ściśle wyznaczonych wskaźników. Na etapie implementacji projektów konieczne jest szersze uczestnictwo interesariuszy. Ponadto, często monitorowanie rezultatów okazuje się niewystarczające. W kontekście budowy programów i działań, które oddziałują na zdolność instytucjonalną, warto skorzystać z doświadczeń krajów europejskich którym udało się z powodzeniem poprawić jakość instytucji.

Z kolei ewaluacja zatytułowana *Evaluation of innovative measures under Article 6 of ESF regulation “Local Employment Strategies and Innovation”* zwraca uwagę na wpływ interwencji na prowadzenie polityki na poziomie regionalnym i lokalnym. W szczególności, warto podkreślić oddziaływanie realizacji projektów w ramach IW EQUAL na współpracę na poziomie lokalnym. Wymogi finansowania interwencji ze środków unijnych spowodowały konieczność kooperacji samorządów ze wszystkimi zainteresowanymi graczami, a także umożliwiły szybką odpowiedź na pojawiające się wyzwania rynku pracy. Kryteria wyboru projektów często premiowały przedsięwzięcia realizowane w ramach współpracy różnych podmiotów, a obowiązki sprawozdawcze doprowadziły do intensyfikacji kontaktów pomiędzy instytucjami wdrażającymi fundusze europejskie a zainteresowanymi stronami rynku pracy.

Badaniem ewaluacyjnym dostosowanym do polskich warunków jest dokument *Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz wsparcia systemu instytucjonalnego rynku pracy oraz pomocy społecznej w ramach EFS*. Stwierdzono, że wsparcie, co do zasady, przyczyniało się do poprawy działania systemu instytucjonalnego we wszystkich obszarach zapisanych w programie, a zdecydowana większość projektów osiągała zamierzone rezultaty i była dobrze oceniana przez beneficjentów instytucjonalnych. Jakkolwiek, autorzy zauważają brak korelacji pomiędzy strukturą terytorialną kierowanego wsparcia a rozkładem bezrobocia. Ponadto, brak spójnego systemu diagnozowania potrzeb sprawiał, że często projekty realizowane były w sposób przypadkowy. Wsparcie kwalifikacji pracowników jest oceniane pozytywnie, aczkolwiek zwraca się uwagę na fakt, że jego kierunek jest efektem preferencji pracowników, a nie zapotrzebowania instytucji. Stosunkowo niewielki wpływ został zidentyfikowany w przypadku dużych projektów systemowych. Może to wynikać z dłuższego czasu potrzebnego na ujawnienie się rezultatów rozbudowywania instytucji, jednak w przypadku projektów ukierunkowanych na rozwój nowych narzędzi, jest to raczej efekt niewielkiego zakresu



rozpowszechniania uzyskanych wyników. Ponadto, zwraca się uwagę na rzadką i fragmentaryczną współpracę pomiędzy instytucjami – czynnik ten poważnie ograniczył skuteczność prowadzonych działań. Ponadto, promocja projektów była niewystarczająca, a ewaluacja *ex post* nie dostarczała wiarygodnych wyników, umożliwiającą identyfikację *dobrych praktyk* i dalszą poprawę skuteczności narzędzi.

Reasumując, szereg badań ewaluacyjnych zwraca uwagę na pozytywne oddziaływanie wsparcia w ramach funduszy europejskich na system instytucjonalny. W szczególności, podkreśla się korzystne znaczenie intensyfikacji współpracy wynikającej z wdrażania środków unijnych, a także działania na rzecz bezpośredniego wsparcia instytucji rynku pracy (temu zagadnieniu poświęcamy także podrozdział Ocena rozwiązań instytucjonalnych służących analizie regionalnych rynków pracy). Czynnikiem, które ograniczają to oddziaływanie jest przede wszystkim niedokładne i nieprecyzyjne zaprojektowanie interwencji, a także zbyt rzadka ewaluacja *ex post* umożliwiająca identyfikację *dobrych praktyk* i unikanie błędów w przyszłych okresach programowania.

Ponadto, do bezpośrednich zmian w politykach wdrożonych na skutek realizacji interwencji zaliczyć można:

- Włączenie alternatywnych form edukacji przedszkolnej do systemu oświaty – w 2006 roku uchwalono nowelizację ustawy o systemie oświaty, która zrównała alternatywne formy edukacji przedszkolnej z działalnością oświatową prowadzoną przez przedszkola, oddziały przedszkolne i szkoły podstawowe, a w 2009 roku wydano rozporządzenie sankcjonujące ich sposób działania i warunki tworzenia. Obecnie jednym z priorytetów Ministerstwa Edukacji Narodowej jest rozwój i upowszechnianie alternatywnych form edukacji przedszkolnej, które umożliwiają realizację działań oświatowych na najniższym poziomie również na terenach wiejskich, gdzie utworzenie tradycyjnych przedszkoli jest niemożliwe ze względu na wysokie koszty.
- Upowszechnienie partnerskiego sposobu realizacji projektów – dzięki działaniom prowadzonym w ramach SPO RZL i IW EQUAL formuła partnerskiej realizacji projektów jest częściej wykorzystywana. Dzięki wypracowanym w czasie realizacji projektów mechanizmom, w 2008 roku włączono zapisy dotyczące funkcjonowania partnerstw do nowelizacji ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W konsekwencji możliwe jest częstsze wykorzystanie współpracy pomiędzy JST, w szczególności w obszarze rynku pracy i pomocy społecznej.
- Nowelizacja ustawy o spółdzielniach socjalnych – na skutek doświadczeń realizacji priorytetu I SPO RZL, w 2009 roku ułatwiono tworzenie i funkcjonowanie spółdzielni socjalnych (nowelizacja ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych). Dzięki wprowadzonym zmianom, możliwe jest szersze wykorzystanie tego instrumentu w aktywizacji zawodowej i społecznej osób wykluczonych.
- Rozszerzenie katalogu wydatków możliwych do sfinansowania z Funduszu Pracy – na skutek doświadczeń przy wdrażaniu EFS rozszerzono elastyczność wydatków z funduszu pracy, co przyczyniło się do zwiększenia efektywności pomocy dzięki dostosowaniu jej do potrzeb beneficjentów.

Reasumując, sprawozdanie końcowe podsumowuje i systematyzuje informacje dotyczące oddziaływania wsparcia na sposób realizacji polityk krajowych.

### 5.2.2 Pośredni wpływ realizacji interwencji na polityki krajowe

Polityka wsparcia akumulacji kapitału ludzkiego nie opiera się wyłącznie na funduszach strukturalnych Unii Europejskiej. Istnieje szereg krajowych polityk nakierowanych na ten sam cel, na przykład realizowanych przez Fundusz Pracy. Aby jednak polityki te, zarówno krajowe jak i unijne, były skuteczne, muszą one po pierwsze podlegać nieustannemu doskonaleniu, tak, aby były dostosowane do sytuacji na rynku pracy, a po drugie muszą się wzajemnie uzupełniać. Wpływ realizacji interwencji współfinansowanych ze środków EFS na polityki krajowe w zakresie akumulacji kapitału ludzkiego jest zauważalny nie we wskaźnikach ilościowych, ale w znacznie trudniejszych do uchwycenia aspektach jakościowych: w zmianie mentalności urzędników oraz m.in. nastawieniu do planowania i realizacji zadań. Dlatego jako podstawowe źródło informacji na temat pośredniego wpływu realizacji interwencji na polityki krajowe przyjęto indywidualne wywiady pogłębione (IDI) z przedstawicielami organów administracji publicznej. Respondenci IDI, szczególnie osoba reprezentująca Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz PARP, potwierdzili, że doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych jest istotne i pozytywnie wpłynęło na nastawienie administracji do realizowanych polityk. Jest to szczególnie widoczne w następujących obszarach:

- rozpoczęto planowanie działań w perspektywie wieloletniej oraz w sposób zadaniowy;
- zainicjowano tzw. *evidence based policy making*, czyli ocenianie prowadzonych polityk z perspektywy realnie osiągniętych rezultatów;
- zaczęto przykładać większą wagę do promowania działań administracji;
- wśród urzędników wzrosła świadomość wagi kształcenia ustawicznego.

Osoba reprezentująca Ministerstwo Edukacji Narodowej zauważyła natomiast, że, wraz z uzyskaniem możliwości realizacji własnych projektów edukacyjnych ze środków EFS, samorządy oraz instytucje edukacyjne nabyły umiejętność samodzielnego kształtowania polityki kształcenia, bardziej dostosowanej do lokalnych uwarunkowań i potrzeb. Większość rozmówców IDI wskazywała na istnienie zagrożenia, że po wyczerpaniu dostępnych funduszy unijnych nastąpi zahamowanie wielu realizowanych obecnie projektów nakierowanych na podnoszenie kapitału ludzkiego.

Realizacja programów współfinansowanych ze środków europejskich doprowadziła do przeprowadzenia szeregu inicjatyw legislacyjnych. Wśród zidentyfikowanych przez respondentów IDI zmian prawnych znajduje się:

- wzmocnienie roli Publicznych Służb Zatrudnienia oraz położenie większego nacisku na realizację aktywnych, a nie pasywnych, polityk rynku pracy;
- zwiększenie zakresu współpracy między instytucjami pomocy społecznej a instytucjami rynku pracy;
- usprawnienie zasad funkcjonowania spółdzielni socjalnych jako podmiotów ekonomii społecznej;
- liberalizacja przepisów dotyczących wsparcia osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudniania;
- rozpowszechnienie programów rozwojowych szkół, wypracowanych wcześniej w ramach SPO RZL;
- nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tak aby usprawnić wdrażanie środków unijnych w nowej perspektywie finansowej;
- uregulowanie kwestii związanych z wydatkowaniem środków publicznych, w tym przyznawaniem oraz rozliczaniem pomocy publicznej.

Wyniki badań IDI potwierdzają spostrzeżenia przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, którzy wskazują na trzy pośrednie zmiany polityk krajowych, inspirowane działaniami finansowanymi z tych środków. Są to:

- Budowanie potencjału Publicznych Służb Zatrudnienia – wymienia się przede wszystkim stworzenie i rozwijanie systemu informatycznego „Syriusz”, jako narzędzia wspomagającego monitorowanie rynku pracy oraz zakup sprzętu dla PSZ.
- Rozpoczęcie prac legislacyjnych nad ustawą o formach opieki nad dziećmi do lat trzech, będące wynikiem badań i doświadczeń IW EQUAL i SPO RZL, wskazujących, że warunkiem koniecznym aktywizacji zawodowej niektórych grup społecznych jest stworzenie odpowiedniego systemu opieki nad małymi dziećmi.
- Powołanie międzyresortowego Zespołu ds. ekonomii społecznej i rozpoczęcie prac nad ustawą o przedsiębiorczości społecznej, będące efektem projektów realizowanych w ramach IW EQUAL i zidentyfikowanych braków w ustawodawstwie dotyczącym tej dziedziny.

### **5.2.3 Pośredni wpływ sytuacji społeczno-gospodarczej na realizowane interwencje**

Sposób realizacji interwencji ulegał modyfikacjom w okresie ich wdrażania, z uwagi przede wszystkim na zmieniającą się sytuację gospodarczą i rynku pracy. Zmiany te dotyczyły w szczególności Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Wprowadzane zmiany w alokacji środków w ramach działań wynikały z niemożności zagwarantowania wykorzystania pełnej puli środków na określone działanie. W początkowym okresie trudności w realizacji ZPORR wynikały m.in. z niewielkiej wiedzy potencjalnych beneficjentów, braku odpowiednich szkoleń dla wszystkich zaangażowanych podmiotów, istniejących sformułowań zawężających grupę beneficjentów ostatecznych, wysokiego stopnia sformalizowania wniosków. Jednakże poza ogólnymi problemami natury technicznej i organizacyjnej (szczególnie dotkliwymi w pierwszej fazie realizacji programu), szybko zaczęły pojawiać się inne<sup>50</sup>. Jednak w coraz większym stopniu wynikały one z niewystarczającego zainteresowania beneficjentów programami i tym samym realnej możliwości wykorzystania pełnej puli środków, te natomiast w dużej mierze determinowane były zmieniającą się sytuacją na rynku pracy i w gospodarce oraz narastającym niedopasowaniem zaprojektowanych działań do rzeczywistych potrzeb.

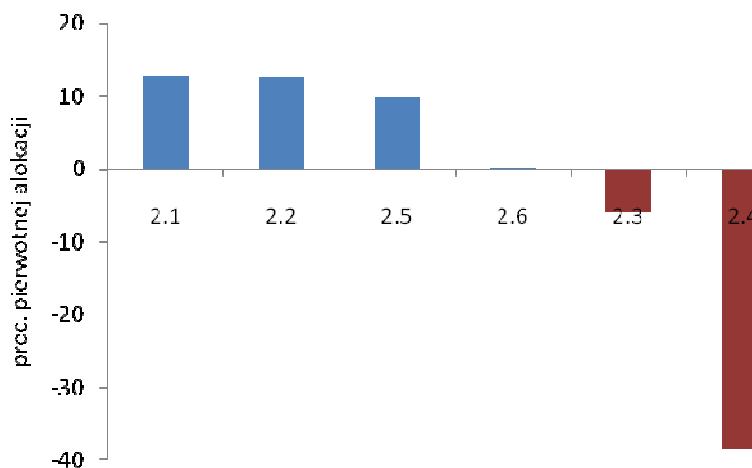
Dbając o pełne wykorzystanie środków w ramach poszczególnych priorytetów ZPORR 2004-2006 (dozwolone było jedynie przesuwanie środków między działaniami w obrębie jednego priorytetu), województwa zaczęły przesuwać środki, których w dotychczasowych działaniach nie można byłoby wykorzystać. Rysunek 22 przedstawia sumaryczne realokacje środków w ramach priorytetu II ZPORR.

Problemy z alokacją środków dotyczyły w szczególności działań (2.4) reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi i (2.3) reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa. Działania te wiązały się głównie z: (i) zmianą kwalifikacji osób zagrożonych utratą pracy (tak aby mogli oni wykonywać nowe zawody), (ii) możliwością zdobycia nowych umiejętności przez

<sup>50</sup> Przykładowo, w woj. dolnośląskim do głównych barier zgłaszanych przez beneficjentów w ramach 2. Priorytetu ZPORR zakwalifikowano: realizację płatności, zmiany w budżecie/harmonogramie, zmiany przepisów dot. kwalifikacji beneficjentów. Por. *Rodzaje beneficjentów a typy projektów wybieranych do realizacji w ramach 2. Priorytetu ZPORR*, PSDG Grupa WYG, Wałbrzych 2007, s. 52. Analiza dokumentacji protokołów Komisji Oceny Projektów (*ibidem* s. 55) wykazała, że do najczęstszych powodów formalnych odrzucenia wniosków zaliczono: nieuprawnioną w ramach danego działania formę wsparcia, brak wymaganej formy wsparcia w danym działaniu lub adresowanie projektu do nieuprawnionej grupy beneficjentów ostatecznych.

rolników i domowników pracujących w sektorze rolnictwa (na obszarach wiejskich i miastach do 20 tys. mieszkańców), co umożliwiłoby znalezienie im nowego zawodu. Zidentyfikowane problemy w alokacji w ramach działania 2.4 - *reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi* obejmowały beneficjentów, którymi były osoby zatrudnione w sektorach objętych restrukturyzacją lub zagrożonych restrukturyzacją. Realizowane projekty umożliwiały realizację szkoleń, doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy lub subsydiowanie zatrudnienia. Początkowe trudności w realizacji działań (i ich alokacji) wynikały z nieściśłych zapisów w *Uzupełnieniu ZPORR*, a w szczególności związanych z definicją „nowego zawodu”, domownika, rolnika (działanie 2.3), czy też sektorów objętych wsparciem (2.4). Ponadto, istotnym utrudnieniem był początkowo brak pracodawców w katalogu beneficjentów działania 2.4 (brak możliwości realizacji projektów outplacementowych). Zidentyfikowane problemy zostały ograniczone poprzez podjęte działania zmierzające do rozszerzenia zasad kwalifikowania beneficjentów ostatecznych - dodano osoby prowadzące działalność gospodarczą, rozszerzono definicję „nowego zawodu”, sprecyzowano przemysły i sektory objęte wsparciem, doprecyzowano zasady przyjmowania projektów do konkretnych grup zawodowych<sup>51</sup>. W miarę upływu czasu coraz istotniejszą barierą realizacji działań w ramach (2.4) stanowić zaczęła zmieniająca się sytuacja gospodarcza – wraz z jej poprawą, szybkim wzrostem gospodarczym na przestrzeni lat 2004–2008 i dużym wzrostem popytu na pracę znacząco poprawiła się sytuacja na rynku pracy, która sprzyjała podejmowaniu zatrudnienia, nawet bez wsparcia ze strony funduszy strukturalnych. Ponadto, rozkład przedsiębiorstw i przemysłów podlegających restrukturyzacji nie jest równomierny w układzie regionalnym, stąd niewielkie możliwości wykorzystania alokowanych środków w niektórych województwach (np. warmińsko-mazurskim).

Rysunek 22: Zmiany alokacji środków w ramach priorytetu drugiego ZPORR, jako % pierwotnej alokacji.



Źródło: Obliczenia IBS na podstawie informacji Komitetu Monitorującego ZPORR ([www.zporr.gov.pl](http://www.zporr.gov.pl) oraz [www.fundusze-strukturalne.gov.pl](http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl)). Objaśnienia: realokacje mogły być przeprowadzone jedynie w obrębie poszczególnych działań jednego priorytetu. Niedozwolone były przesunięcia w wysokości alokowanych środków między różnymi priorytetami.

<sup>51</sup> Prezentacja Stan wdrażania działań 2.3 „Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa” oraz 2.4 „Reorientacja zawodowa osób dotkniętych procesami restrukturyzacyjnymi” z V Posiedzenia Komitetu Monitorującego ZPORR, [www.zporr.gov.pl](http://www.zporr.gov.pl).

Istotne trudności w wykorzystaniu alokacji odnotowano również w zakresie działania 2.3 - *reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa*. Beneficjentami tego działania byli rolnicy, domownicy oraz osoby zatrudnione w rolnictwie. W ramach działania realizowane były szkolenia, kursy, których zadaniem było przekazywanie nowych umiejętności, kwalifikacji, związanych z uzyskaniem nowego zawodu. Dodatkowo, działanie te umożliwiało również realizację projektów związanych z usługami doradztwa zawodowego, informacją zawodową, pośrednictwem pracy i subsydiowaniem zatrudnienia. Napotkane trudności w alokacji wynikały przede wszystkim z niskiego zainteresowania rolników działaniem 2.3. Niejasne definicje rolnika, domownika, czy nowego zawodu w *Uzupełnieniu ZPORR* utrudniały realizację programu, szczególnie w jego początkowej fazie<sup>52</sup>. Podobnie wpływała możliwość aplikowania w zbliżonych tematycznie projektach przez rolników i domowników w ramach działania 2.1. Niskie zainteresowanie potencjalnych beneficjentów może również częściowo wynikać z przekonania beneficjentów o niskiej skuteczności tego działania - około 70 proc. osób biorących udział w działaniu 6 miesięcy po zakończeniu projektu nadal pracowało w rolnictwie, co wskazuje, że beneficjentom nie udało się zmienić sytuacji zawodowej. Z drugiej strony badanie przeprowadzone w 2008 roku, a więc dotyczyło tylko części beneficjentów – działania promocyjne w późniejszym okresie mogły spowodować poprawę sytuacji i wzrost zainteresowania beneficjentów realizowanymi projektami. Ponadto, należy oczekiwać, że brak sukcesu działania w pierwszym okresie zmotywował wdrażających do zmian zgodnie z linią rekomendacji omawianej ewaluacji, co spowodowało podwyższenie skuteczności interwencji.<sup>53</sup>

Poza zmieniającą się sytuacją gospodarczą i rynku pracy, w obu działaniach barierą ich wdrażania był brak badań (szczególnie w początkowej fazie) potrzeb rynku pracy pod kątem zapotrzebowania na szkolenia w krótkim i średnim okresie czasu (największy niedobór dotyczył wewnętrznego zróżnicowania rynków pracy na poziomie lokalnym)<sup>54</sup>. Nie przeprowadzono ekonomicznej analizy opłacalności podjęcia nowej pracy dla mieszkańców obszarów wiejskich (relacja - nowa płaca a koszty dojazdu lub wynajęcia mieszkania). Prognozy rynku pracy wykorzystane do programowania na lata 2004-2006 opierały się na nieaktualnych danych z końca lat 90-tych i początku XXI w., które w dużej mierze były ekstrapolacją obserwowanych trendów u progu nowego wieku. Same badania miały charakter statyczny, w związku z czym nie uwzględniały dynamiki zachodzących procesów na lokalnych lub regionalnych rynkach pracy<sup>55</sup>. Dostępne analizy w niewielkim stopniu były upubliczniane dla beneficjentów organizujących szkolenia i przeprowadzających badania. Przy opracowywaniu Ramowych Planów Realizacji Działań WUP-y nie korzystały z pomocy ekspertów zewnętrznych i opierały się na niedostatecznych diagnozach, które z opóźnieniem uwzględniały

<sup>52</sup> W związku z napotkanymi problemami, podjęte w 2005 r. działania miały przede wszystkim na celu zwiększenie dostępności działania 2.3 dla mieszkańców obszarów wiejskich poprzez: rezygnację z konieczności weryfikowania opłacania składek KRUS, objęcie wsparciem osób uczących się w szkole dla dorosłych lub w szkole wyższej na studiach niestacjonarnych lub wieczorowych, jak również poszerzenia wydatków kwalifikowanych o koszty dodatków szkoleniowych. W sposób bardziej ogólny zdefiniowano również kategorię „nowy zawód”.

<sup>53</sup> *Badanie ankietowe beneficjentów ostatecznych priorytetu 2 ZPORR*, ARC Rynek i Opinia, Warszawa 2008, s. 43.

<sup>54</sup> „Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy”, Agrotec Sp. z o.o. oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2007, s. 46.

<sup>55</sup> „Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy”, Agrotec Sp. z o.o. oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2007, s. 97.

zmiany na rynku pracy<sup>56</sup>. Reagowanie na zmiany sytuacji na rynku pracy (i zmianę kierunku interwencji) utrudniała procedura zatwierdzania zmian w kryteriach (preferencji) wyboru projektów zawartych w Ramowych Planach Realizowanych Działań<sup>57</sup>.

W ramach prowadzonych ewaluacji stwierdzono konieczność realokacji części środków z tych działań, co było spowodowane niedokładną i nie do końca trafną analizą rynku pracy oraz zachodzących na nim zmian (np., w województwie małopolskim nie występowały istotne problemy z restrukturyzacją gospodarki, dlatego pojawiły się trudności w alokacji działania 2.4, które w nieznacnej części zostały wypełnione przez odrzucone wnioski, po ich niewielkiej modyfikacji, pierwotnie startujące do działania 2.1)<sup>58</sup>. Jednocześnie jednak zmiany w alokacji wprowadzane były często późno (przynajmniej w początkowym okresie wdrażania programów), co nie pozwalało na elastyczne reagowanie na zmieniające się warunki i potrzeby beneficjentów.

### **5.3 Ocena rozwiązań instytucjonalnych służących analizie regionalnych rynków pracy**

Społeczne i gospodarcze zróżnicowanie poszczególnych regionów kraju i relatywnie niewielka liczba analiz i badań rynku pracy i zagadnień społecznych uwzględniających wymiar regionalny motywują do poszukiwania sposobów bieżącego monitorowania popytu i podaży pracy, tendencji rozwoju gospodarki, demografii i kapitału ludzkiego mieszkańców regionu. Lepsze rozpoznanie regionalnych i lokalnych problemów społeczno-gospodarczych umożliwia dostosowanie prowadzonej polityki do realnych potrzeb na danym obszarze.

W ramach programów unijnych w perspektywie 2004-2006 zaprojektowano działania, które miały na celu wspieranie badań i analiz w obszarach rynku pracy. W szczególności, działanie 2.1. ZPORR (*Rozwój umiejętności powiązanych z potrzebami regionalnego rynku pracy możliwości kształcenia ustawicznego w regionie*) stawiało sobie, jako jeden z celów, rozwój badań i analiz wzbogacających wiedzę o regionalnym rynku pracy. Możliwości te wykorzystywano najczęściej na zlecenie przygotowania opracowań diagnostycznych i analitycznych na konkretne tematy dotyczące rynku pracy w danym regionie. Znacznie rzadziej decydowano się na wdrażanie rozwiązań instytucjonalnych służących diagnozie i analizie regionalnych rynków pracy. Takie działania podjęto w dwóch przypadkach, będących przedmiotem szczegółowej analizy w tej części raportu: Małopolsce i w woj. zachodniopomorskim. Rozwiązania te szczegółowo omawiamy poniżej.

#### **5.3.1 Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy**

Utworzenie obserwatorium rynku pracy w Małopolsce miało służyć lepszemu rozpoznaniu problemów społeczno-gospodarczych oraz dostosowaniu działań sektora edukacyjnego do wymagań stawianych przez gospodarkę. Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie rozpoczął w kwietniu 2006 r.

---

<sup>56</sup> „Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy”, Agrotec Sp. z o.o. oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2007, s. 99.

<sup>57</sup> „Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy”, Agrotec Sp. z o.o. oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2007, s. 101.

<sup>58</sup> „Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy”, Agrotec Sp. z o.o. oraz Polskie Towarzystwo Socjologiczne, Warszawa 2007, s. 57.

realizację projektu „Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji”<sup>59</sup>, współfinansowanego z EFS w ramach ZPORR. Projekt pilotażowy był realizowany do końca 2007 r. Działania zrealizowane w latach 2006-2007 stanowiły bazę doświadczeń i zaczątek dla Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji, uruchomionego w 2008 roku, a także trzech innych regionalnych Obserwatoriów: Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Małopolskiego Obserwatorium Gospodarki, Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej.

W momencie tworzenia Obserwatorium założono, iż na jego zasadniczy kształt będą składały się trzy elementy:

- monitorowanie sytuacji społeczno-gospodarczej województwa;
- monitorowanie wpływu interwencji podejmowanych ze środków unijnych i innych środków zagranicznych;
- pogłębiona ocena podejmowanych interwencji, prowadzona na podstawie danych zgromadzonych w ramach dwóch pierwszych elementów, która będzie dostarczać wniosków dotyczących prowadzonych strategii i programów.

Prowadzone działania miały na celu identyfikację trendów i zjawisk zachodzących na rynku pracy oraz rozwój zaplecza informacyjnego instytucji, udoskonalenie metod gromadzenia, prezentacji i wymiany danych.

Prowadzenie badań i analiz dotyczących problemów rynku pracy i edukacji w Małopolsce jest najważniejszym obszarem działalności Obserwatorium. Zajmuje się ono dostarczaniem informacji na temat zjawisk i trendów zachodzących na regionalnym rynku pracy. Wyniki badań i analiz są rozpowszechniane poprzez konferencje i seminaria, publikowanie raportów z badań, aktualizację informacji w serwisie internetowym projektu.

Dużym sukcesem realizowanego pilotażowego projektu (i jego późniejszej kontynuacji, por. Ramka 3) było zaangażowanie i współpraca z licznymi instytucjami partnerskimi WUP, tj. Urzędem Marszałkowskim województwa małopolskiego (Departament Polityki Regionalnej, Departament Transportu, Gospodarki i Infrastruktury, Departament Edukacji i Sportu, Departament Społeczeństwa Informacyjnego), a także Regionalnym Ośrodkiem Polityki Społecznej, Małopolską Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. i Kuratorium Oświaty w Krakowie.

### **5.3.2 Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy**

W Wojewódzkim Urzędzie Pracy w Szczecinie w 2005 roku powołano Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy (ZORP). Podobnie jak w Małopolsce, projekt był współfinansowany przez Unię Europejską z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz budżetu państwa w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, działanie 2.1 - „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie”. Realizowany był w okresie od 1 października 2005 r. do 31 marca 2008 r.

ZORP przyczynił się w dużej mierze do poprawy współpracy na płaszczyźnie informacyjnej pomiędzy różnorodnymi instytucjami. W rezultacie działalności Obserwatorium podejmowane decyzje i działania m.in. przez instytucje rynku pracy, lepiej służą podniesieniu poziomu zatrudnienia w regionie.

---

<sup>59</sup> <http://www.obserwatorium.malopolska.pl>

Celem, jaki stawiało sobie (i nadal stawia) Obserwatorium, było zapewnienie ciągłej dostawy informacji, dostosowanych do specyfiki potrzeb instytucji rynku pracy. Jest ona potrzebna do podejmowania trafnych decyzji, które przyczynią się do lepszego dostosowania podaży do popytu na rynku pracy. Działania Obserwatorium skierowane są zarówno do popytowej strony rynku pracy (przedsiębiorców, pracodawców), strony podaźowej (osób poszukujących pracy), jak i szeregu instytucji działających w obrębie szeroko rozumianej polityki rynku pracy (instytucji rynku pracy i edukacji, samorządów).

Badania realizowane w latach 2006-2008 obejmowały szerokie spektrum tematów: zarówno diagnozę sytuacji na rynku pracy różnych grup społeczno-ekonomicznych (pracujących, bezrobotnych, biernych: kobiet, osób niepełnosprawnych), popyt na pracę, kwestie migracji, a także efektywność aktywnych polityk rynku prac, analizę systemu edukacji, czy zjawiska szarej strefy. Ponadto, diagnozowano potrzeby i zasoby instytucji rynku pracy, oferty szkoleniowe w regionie, opracowywano także diagnozę i prognozę rozwoju województwa zachodniopomorskiego.

Wszystkie badania, realizowane w perspektywie 2004-2006, zlecane były wykonawcom zewnętrznym, wyłanianym w drodze przetargów. W kontynuacji projektu w ramach PO KL część projektów badawczych realizowana była już samodzielnie przez zespół badawczy ZORP. Niektóre badania, np. osób bezrobotnych lub przedsiębiorców, realizowane były na poziomie powiatów, pozwalając na analizę wewnętrznego zróżnicowania regionu.

### Ramka 3 Kontynuacja działań podjętych w perspektywie 2004-2006

Pilotażowe uruchomienie przez Wojewódzki Urząd Pracy w Krakowie Małopolskiego Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji stanowiło bazę doświadczeń i zaczątek dla Obserwatorium ostatecznie uruchomionego w 2008 roku, a także trzech innych regionalnych Obserwatoriów: Małopolskiego Obserwatorium Polityki Rozwoju, Małopolskiego Obserwatorium Gospodarki, Małopolskiego Obserwatorium Polityki Społecznej.

W województwie zachodniopomorskim, w ramach PO KL, realizowane są dwa projekty, będące kontynuacją prac powstałego Obserwatorium Rynku Pracy: Regionalny Barometr Rynku Pracy i Edukacji i Regionalny Barometr Gospodarki.

Ponadto, na kanwie doświadczeń Małopolski i regionu Pomorza Zachodniego, w latach 2008-2010 powstały Obserwatoria w zdecydowanej większości regionów kraju, współfinansowane ze środków EFS (działania 6.1. PO KL i/lub 8.1. PO KL). W niektórych województwach (np. podlaskim, pomorskim, mazowieckim, łódzkim) instytucje te istnieją poza ścisłymi ramami WUP. W innych umiejscowione są w jego strukturach (jak np. w woj. opolskim lub śląskim), niemniej one także rozwijają się i poszerzają działalność, finansując nowe prace badawcze z wykorzystaniem środków w ramach PO KL (przede wszystkim działania 6.1.2).

Do ciekawych działań, mogących stanowić przykład „dobrych praktyk”, należy m.in. zorganizowana przez Małopolskie Obserwatorium biblioteka publikacji badawczych, pozwalająca na systematyzowanie zbieranych danych i informacji, ich łatwe wyszukiwanie i udostępnianie, co wychodzi naprzeciw jednemu z sygnalizowanych problemów nieprzejrzystego dostępu do publikacji.

W obecnej perspektywie rozwijana jest ponadto współpraca Sieci Obserwatoriów Rynku Pracy (zapoczątkowana przez Zachodniopomorskie ORP), stanowiąc kolejny przykład „dobrej praktyki”, pozwalającej na czerpanie z doświadczeń innych i propagowanie sukcesów najlepszych ORP. Z możliwości tych korzystają nie tylko Obserwatoria Rynku Pracy, ale także rozwijane obecnie Obserwatoria Polityki



Spolecznej – co również zapisać można po stronie „plusów” w ocenie działalności ORP.

### 5.3.3 Ocena działalności Obserwatoriów

Obserwatoria powstałe w latach 2005-2006 w dużej mierze ‘zrewolucjonizowały’ podejście do kompleksowej diagnozy i analizy problemów regionalnych rynków pracy. Pozwoliły na „stabilizację” podejmowanych działań w zakresie analiz rynku pracy, a także na lepsze sprofilowanie zasobów danych, informacji i wiedzy do potrzeb lokalnych rynków pracy. Dużą zaletą była także rosnąca kompleksowość realizowanych działań – ich lepsze planowanie i projektowanie pomagało uzyskiwać uzupełniające się wyniki i informacje.

Ponadto, istotnym pozytywnym aspektem powstających ORP i ich działalności było wsparcie w budowaniu „kultury ewaluacyjnej” – zrozumienia dla potrzeby umiejętnego i rzetelnego diagnozowania problemów w obszarze interwencji publicznych, odpowiedniej oceny skutków planowanych działań, a także oceny tych skutków *ex post*. Działania te doskonale wpisują się w idee „dobrego rządzenia” i „sprawnego państwa”.

Oceniając działalność ORP w latach 2004–2006 konieczne jest podkreślenie roli, jaką odegrały one w „przetarciu ścieżek” Obserwatoriów powstających w obecnej perspektywie finansowej. Ponadto, jak podkreślali rozmówcy w trakcie zrealizowanych wywiadów pogłębionych, z jednej strony, Obserwatoria z sukcesem korzystały z zaplecza instytucjonalnego Wojewódzkich Urzędów Pracy, ich doświadczenia w prowadzeniu polityki rynku pracy oraz sieci współpracy z partnerami lokalnymi i regionalnymi, z drugiej natomiast, samo ich funkcjonowanie wspierało WUP – w szczególności jego potencjał kadrowy i badawczy. Rozmówcy w trakcie wywiadów podkreślali, że dopiero po kilku latach działania pracownicy Obserwatoriów potrafią sprostać (niełatwemu) zadaniu dobrego przygotowania przetargu na badanie czy ocenie jakości jego realizacji.

Opinie krytyczne nie dotyczą samej idei powstawania Obserwatoriów, ani ich znaczenia. Potrzeba i znaczenie badań regionalnych rynków pracy, prognozowania przyszłej sytuacji, czy też monitorowania bieżących zmian nie są zasadniczo kwestionowane. W uwagach do działania ORP podnoszone są następujące kwestie:

- Jakość realizowanych badań, w szczególności ich metodologia - Podstawowym zgłaszanym błędem jest brak opisu zastosowanej metodologii w powstających raportach z badań<sup>60</sup>. Często brakuje pytań, hipotez i tez badawczych albo też są one niedostatecznie wyraźnie i jasno sformułowane. Zwraca się uwagę, że nie we wszystkich badaniach prawidłowo dokonano doboru próby badawczej, reprezentatywnej w danym kontekście. Niedociągnięciem wielu raportów jest brak podsumowań, bardziej ogólnych wniosków stanowiących sedno diagnozy, prognoz, rekomendacji, czy też propozycji zmian. Wiele raportów sprowadza się tylko do przedstawienia rozkładów procentowych odpowiedzi na poszczególne pytania albo dominują w nich analizy rozkładu procentowego poszczególnych zmiennych. Za poważną wadę w kilku raportach można uznać zbytnią ich obszerność (niektóre raporty mają nawet 500 do 900 stron).
- Pojawia się pytanie o sens niektórych badań, które analizują oczywiste zagadnienia lub które zostały już wcześniej przeprowadzone przez inne podmioty lub instytucje.

<sup>60</sup> „Analiza badań prowadzonych przez Obserwatoria lokalnych rynków pracy w Województwach innych niż Mazowieckie wraz z uwagami na temat Obserwatoriów rynku pracy w UE”, Piotr W. Zawadzki, Michał Żejmis

- Ważnym, a często brakującym elementem jest bieżący monitoring rezultatów działania ORP – w szczególności oceny wykorzystania efektów prowadzonych prac.<sup>61</sup>
- Podnoszona jest uwaga wskazująca na często jednostronne podchodzenie do problematyki rynku pracy przez Obserwatoria, koncentrujące się na stronie podażowej i nie analizujące w wystarczającym stopniu potrzeb i problemów pracodawców<sup>62</sup>.
- Zwraca się uwagę, że podobne problemy badawcze analizowane są w regionach w niespójny, niejednorodny sposób, uniemożliwiając porównywanie wyników i wniosków dla polityki.

Ponadto, zidentyfikować można pewne słabe strony samych ORP oraz kwestie, które stanowią mogą barierę dla ich efektywniejszego funkcjonowania<sup>63</sup>:

- Często biurokratyczna struktura zarządzania ORP;
- Niski stopień niezależności ORP (m.in. od władz samorządowych);
- Konieczność realizacji działań wynikających z różnego rodzaju „dokumentów programowych”, niekoniecznie zidentyfikowanych jako najistotniejsze z punktu widzenia potrzeb badawczych;
- Problemy związane ze zlecaniem zadań w procedurze zamówień publicznych;
- Konieczność dopasowywania wynagrodzeń kadry do „urzędowej” siatki płac.

Podsumowując, pomimo pojawiających się problemów i zastrzeżeń co do efektów działalności Obserwatoriów, sam fakt budowy instytucjonalnych rozwiązań służących analizie regionalnych rynków pracy należy ocenić niewątpliwie pozytywnie. Te powstałe w perspektywie 2004–2006 stanowiły „poligon doświadczalny”, z którego korzystały kolejne budowane ORP. W dalszych latach ich funkcjonowania stopniowo wdrażano rozwiązania, służące poprawie jakości powstających miejsc pracy i samej efektywności funkcjonowania ORP. Do „najlepszych praktyk” zaliczyć można organizację rad eksperckich (np. Rada Programowa i Panel ekspertów przy Zachodniopomorskim Obserwatorium Rynku Pracy), czy też budowę systemu upowszechniania wyników badań (poprzez przejrzyste, funkcjonalne strony internetowe, biblioteki publikacji itp.).

Największym wyzwaniem, stojącym przed Obserwatoriami, oprócz dbania o jakość zamawianych badań oraz spójność i komplementarność ich problematyki, jest konieczność skutecznej współpracy z innymi regionalnymi ORP i zapewnienie porównywalności wyników (części) realizowanych badań. Umożliwi to odnoszenie diagnozowanych w danym regionie problemów do szerszego, krajowego kontekstu oraz czerpanie z doświadczeń innych województw we wdrażaniu rozwiązań. Pojawiają się także pytania o możliwości zapewnienia ciągłości działania Obserwatoriów po 2013 r.

Regiony, które nie zdecydowały się w perspektywie 2004-2006 na wdrożenie rozwiązań instytucjonalnych w obszarze diagnozy sytuacji na rynku pracy, korzystały z organizowania badań i

<sup>61</sup><http://wup.mazowsze.pl/new/images/warszawa/WM/Konferencja%20--20Zachodniopomorskie%20Obserwatorium%20Rynku%20Pracy.pdf>

<sup>62</sup> Przykładowo, z tego względu Konfederacja Pracodawców Polskich wspólnie z Uniwersytetem Jagiellońskim, Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie oraz Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych realizuje projekt „Obserwatorium Regionalnych Rynków Pracy”. W odróżnieniu od obserwatoriów istniejących przy Wojewódzkich Urzędach Pracy, działalność Obserwatorium KPP koncentrować będzie się na zbieraniu i przetwarzaniu danych pozwalających na podjęcie skutecznych działań w interesie pracodawców, zwiększy ich skuteczność w znajdowaniu odpowiednio wykwalifikowanej siły roboczej. Wartością dodaną Obserwatorium KPP będzie gromadzenie i przetwarzanie danych pochodzących od pracodawców, których nie posiadają obserwatoria powstałe przy publicznych służbach zatrudnienia.

<sup>63</sup> Materiały konferencyjne Ogólnopolskiego Forum Regionalnych Obserwatoriów Rynku Pracy.

analiz w wybranych tematach w zróżnicowanym stopniu. W niektórych województwach zrealizowano kilka obszerniejszych projektów badawczych (np. woj. śląskie), w innych tymczasem (woj. opolskie, warmińsko- mazurskie) rzadziej podejmowano działania w tym obszarze. Trudno o jednoznaczną ocenę tych działań. Służyły one wypełnianiu luk informacyjnych w diagnozie konkretnych zagadnień rynku pracy zidentyfikowanych w poszczególnych regionach, jednocześnie jednak nie zawsze łatwe i możliwe było dobre zdefiniowanie potrzeb informacyjnych i, w szczególności, przełożenie ich na konkretne zapisy w specyfikacjach realizowanych zamówień publicznych na analizy. Często nie służyło to wysokiej jakości powstających opracowań. Ponadto, część projektów de facto dublowała się tematycznie<sup>64</sup>. Ocenę efektywności podejmowanych wówczas działań badawczych utrudnia brak dostępu do zdecydowanej większości powstałych opracowań, co przesądza także o niewielkiej trwałości rezultatów zrealizowanych projektów i uniemożliwia czerpanie z ich doświadczeń.

#### 5.4 Podsumowanie i wnioski cząstkowe

Podsumowując przedstawione rozważania dotyczące efektywności poszczególnych form wsparcia beneficjentów, trzeba na wstępie zgłosić kilka zastrzeżeń co do porównywalności cytowanych wyników i możliwości wyciągania na ich podstawie spójnych wniosków. Realizowane ewaluacje miały najczęściej charakter wycinkowy, co nie pozwala na relatywizowanie ich rezultatów w stosunku do innych prowadzonych badań. Ponadto, nawet badania dotyczące tych samych zagadnień realizowane były w regionach według zróżnicowanej metodologii. Warto ponadto zaznaczyć, że często ocena skuteczności opierała się bezpośrednio na odpowiedziach respondentów na pytania o efektywność, co obniża ich wiarygodność. Nie jest także możliwe, w zdecydowanej większości przypadków, wskazanie skali jałowej straty podejmowanej interwencji – same wskaźniki „zadowolenia” ze wsparcia, czy też sytuacji na rynku pracy po zakończeniu danego wsparcia nic nie mówią o efektywności netto prowadzonych działań. Niestety, tylko w niektórych przypadkach prowadzono badania z wykorzystaniem grup kontrolnych. Ponadto, podkreślić należy niską jakość przeprowadzonych ewaluacji, co stanowi istotny problem uniemożliwiający kompleksową ocenę oddziaływania programu na podstawie dotychczas przeprowadzonych badań.

Przeprowadzony w ramach projektu przegląd dotychczasowych ewaluacji oraz własne badania pozwoliły na wskazanie szeregu czynników, które mają wpływ na skuteczność interwencji. Po pierwsze, kluczowe jest postawienie właściwej diagnozy – odpowiednie zbadanie problemu (np. potrzeb lokalnej społeczności), identyfikacja grupy docelowej i działań, które powinny być prowadzone. Niestety, niektóre z ewaluacji wskazywały na szeroki, dobrowolny dobór grup docelowych (w szczególności w przypadku projektów szkoleniowych) oraz brak sprecyzowanych oczekiwań beneficjentów pod adresem projektów.

Kolejnym czynnikiem determinującym efektywność realizowanej interwencji był potencjał projektodawcy, jego doświadczenie, kwalifikacje kadry, a także skuteczne zaprojektowanie mechanizmu zarządzania projektem i rekrutacji beneficjentów. Najczęściej lepsze skutki odnosiły ponadto kompleksowe interwencje w różnych dziedzinach tematycznych, w porównaniu do tych skoncentrowanych na wąskich, wybranych obszarach (tutaj istotne są jednak założenia projektu i jego grupa docelowa). Dodatkowo, równie ważnym jak dobre zdiagnozowanie potrzeb jest

<sup>64</sup> Przykładowo, wielokrotne badanie potrzeb pracodawców na kwalifikacje (woj. śląskie).

monitorowanie sytuacji beneficjentów po zakończeniu udziału w projekcie, ocena skuteczności zrealizowanych działań i „ulepszenie” na ich podstawie interwencji.

Pamiętając o powyższych zastrzeżeniach, zrealizowana w ramach projektu ocena skuteczności i efektywności interwencji pozwala wskazać działania, które zapisać można jako sukces, oraz te, do efektów których istnieje wiele zastrzeżeń. Przykładowo, jako efektywne wskazywane są projekty oferujące wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli, w tym rozbudowywanie nowych form edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich, gdzie są one stosunkowo słabo rozpowszechnione. Wysoką efektywnością wydają się cechować także projekty przewidujące realizację tzw. twardych szkoleń dotyczących specyficznych umiejętności zawodowych, na przykład spawania, tokarstwa lub bukiciarstwa. Wysoko oceniano również projekty w zakresie komputeryzacji szkół oraz wsparcie dotyczące zakładania działalności gospodarczej. Niejednoznaczne są oceny dotyczące interwencji kierowanych do osób niepełnosprawnych – z jednej strony możliwa jest duża skala jałowej straty, z uwagi na fakt, że beneficjentami były głównie osoby aktywne, które już wcześniej interesowały się różnego rodzaju inicjatywami i wsparciem wobec osób niepełnosprawnych.

Negatywne zdania i rezultaty przeważają przy ocenie wsparcia w postaci programów stypendialnych. Dostępne oceny ewaluacyjne i eksperckie wskazują, że były one mało efektywne i nie przyczyniały się do eliminacji trudności związanych z kontynuowaniem nauki. Ponadto, wskazuje się, że stypendia w niewielkim stopniu przyczyniały się do procesu wyrównywania szans i choć w pewnym stopniu zaspokajały potrzeby beneficjentów, to najczęściej wspierały realizację zaplanowanej wcześniej ścieżki kariery i nie wpływały na wybory edukacyjne. Czynnikiem, który dodatkowo wpływał na małą efektywność pomocy był sposób refundowania wydatków i opóźnienia w wypłatach.

W ocenie efektywności prowadzonych działań szczególną rolę zajmują prowadzone projekty szkoleniowe, z uwagi na wagę środków, jakie skierowane zostały na te działania. Po pierwsze, środki z EFS kierowane na rozwój kapitału ludzkiego osób dorosłych przeznaczone były przede wszystkim do podażowej strony kształcenia ustawicznego: urzędów pracy oraz publicznych i prywatnych instytucji szkoleniowych, podczas gdy wiele argumentów teoretycznych i empirycznych przemawia przeciwko takiemu modelowi wsparcia. Zabrakło sprawnego mechanizmu, który pozwalałby na premiowanie najlepszych instytucji. Ponadto, negatywną konsekwencją kierowania środkami publicznymi do podażowej strony systemu edukacji ustawicznej jest niedopasowanie oferty instytucji szkoleniowych do wymogów rynku pracy. W efekcie, mimo ogromnych środków przeznaczonych na dofinansowanie kształcenia ustawicznego, liczba osób dorosłych podejmujących się akumulacji kapitału ludzkiego nie uległa istotnej zmianie i w 2008 r. pozostawała na takim samym poziomie, jak w roku 2001. Zastrzeżenia budzić może także struktura beneficjentów szkoleń, znacznie lepiej wykształconych niż przeciętna w społeczeństwie – podczas gdy to osoby z najniższymi kwalifikacjami najrzadziej decydują się na podnoszenie swoich kwalifikacji, wymagając wsparcia w tym obszarze. Zdecydowanie pozytywnym efektem szkoleń była aktywizacja zawodowa bezrobotnych i przeciwdziałanie ich apatii i zniechęceniu w szukaniu pracy - bezrobotni, którzy byli objęci programami charakteryzowali się znacznie większą pewnością siebie i aktywnością w poszukiwaniu pracy.

Oceniając wsparcie EFS konieczne jest podkreślenie pozytywnego oddziaływania tego wsparcia na system instytucjonalny. W szczególności, podkreśla się korzystne znaczenie intensyfikacji współpracy wynikającej z wdrażania środków unijnych, a także działania na rzecz bezpośredniego wsparcia instytucji rynku pracy – tutaj szczególną rolę odegrały rozpoczęte w perspektywie 2004–2006 działania mające na celu istotne wsparcie instytucji rynku pracy w badaniu i analizach regionalnych

rynków pracy, wychodząc naprzeciw podkreślanemu znaczeniu dobrze zdiagnozowanego problemu dla sukcesu interwencji. Wypracowane rozwiązania i nabyte doświadczenie służą pozytywnie pracom towarzyszącym wdrażaniu PO KL.

Realizowana interwencja pozytywnie oddziaływała ponadto na prowadzone polityki krajowe w obszarach ich styku (choć nie tylko). Doświadczenie we wdrażaniu funduszy unijnych pozytywnie wpłynęło na nastawienie administracji do realizowanych polityk, w takich obszarach jak planowanie działań w perspektywie wieloletniej oraz w sposób zadaniowy; uwzględnianie danych i rzetelnej diagnozy w prowadzonych działaniach, czy docenianie wagi kształcenia ustawicznego. Samorządy oraz instytucje edukacyjne nabyły umiejętność samodzielnego kształtowania polityki, bardziej dostosowanej do lokalnych uwarunkowań i potrzeb.

Realizacja programów współfinansowanych ze środków europejskich doprowadziła także do przeprowadzenia szeregu inicjatyw legislacyjnych, takich jak wzmocnienie roli PSZ, położenie większego nacisku na realizację aktywnych, a nie pasywnych polityk rynku pracy; zwiększenie zakresu współpracy między instytucjami pomocy społecznej a instytucjami rynku pracy; liberalizację przepisów dotyczących wsparcia osób niepełnosprawnych oraz ich zatrudniania; czy też nowelizację ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, tak aby usprawnić wdrażanie środków unijnych w nowej perspektywie finansowej. Uregulowano także kwestie związanych z wydatkowaniem środków publicznych, w tym przyznawaniem oraz rozliczaniem pomocy publicznej.

Sam sposób realizacji interwencji także ulegał modyfikacjom w okresie ich wdrażania. Zmiany te dotyczyły w szczególności ZPORR i działań 2.3 i 2.4 (wspierających reorientację zawodową osób z przedsiębiorstw restrukturyzowanych oraz rolników i ich domowników pracujących w sektorze rolnictwa). Niewystarczające zainteresowanie beneficjentów programami i brak realnej możliwości wykorzystania pełnej puli środków, determinowane były przede wszystkim niedopasowaniem zaprojektowanych działań do potrzeb regionu (brak np. restrukturyzacji przedsiębiorstw na dużą skalę, przynajmniej na początku wdrażania) oraz zmieniającą się sytuacją na rynku pracy i w gospodarce.

## 6 Ocena skuteczności i efektywności wsparcia z EFS dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą

### 6.1 Teoretyczne umocowanie polityk wspierania przedsiębiorczości

W celu ewaluacji działań wspierających przedsiębiorczość konieczne jest nakreślenie na wstępie odpowiedzi na pytanie, czemu służy polityka wspierania przedsiębiorczości oraz jaka jest skuteczność stosowanych narzędzi.

W przypadku interwencji w ogóle, a w szczególności w przypadku oddziaływania na przedsiębiorczość, istnieją dwie główne grupy argumentów na rzecz interwencji. Pierwszą jest występowanie barier informacyjnych, a drugą - efektów zewnętrznych. Bariery informacyjne skutkują tym, że małe firmy i początkujący przedsiębiorcy mają ograniczony dostęp do kapitału, ponieważ rynki finansowe i banki biorą pod uwagę wysokie ryzyko związane z ich działalnością. Banki i inne instytucje są bardziej skłonne udzielać kredytów firmom posiadającym odpowiednie zabezpieczenie finansowe oraz historię działalności. Mikro-przedsiębiorstwa są pozbawione obu tych atrybutów, przez co mają ograniczony dostęp do kapitału. Dlatego, w uzasadnieniu dla wspierania małych i średnich firm często pojawia się argument wyrównywania pola gry (ang. *level playing field*), polegający na wyrównywaniu warunków działania tych firm, zwłaszcza w aspekcie dostępu do kapitału.

Badania empiryczne pokazują, że ograniczenia płynności są tym mocniejsze im firma jest mniejsza. Te ograniczenia zależą jednak od systemu finansowego. W krajach o mocniej rozwiniętym systemie bankowym w stosunku do rynków finansowych (np. Niemcy) ograniczenia płynności dla małych firm mogą być mniej dotkliwe, gdyż banki lepiej pokonują asymetrię informacji (Black & Philip, 2002). Z drugiej strony, warto pamiętać o działalności funduszy *venture capital*, które wyszukują i wykupują małe, ale obiecujące firmy. Działalność tego typu instytucji łagodzi, choć prawdopodobnie nie eliminuje, niedomagań rynku.<sup>65</sup> Dodatkowym obszarem niepełnej informacji jest brak powszechnej świadomości korzyści wynikających z prowadzenia działalności gospodarczej.<sup>66</sup>

Drugą grupę uzasadnień dla polityki wspierania przedsiębiorczości stanowi istnienie efektów zewnętrznych, a konkretnie: efekty sieciowe, wiedzy i uczenia się. Efekt sieciowy przejawia się w tym, że sama bliskość geograficzna działalności komplementarnej, zarówno w wymiarze popytu jak i podaży, prowadzi do wartości dodanej. W szerszym aspekcie wartość i zdolności firmy zależą od otoczenia, w jakim funkcjonuje, a nie tylko od aktywów w niej zgromadzonych. Oznacza to, że większa liczba działających podmiotów gospodarczych wpływa na rozwój tych istniejących. Ponadto, większa liczba podmiotów zwiększa konkurencyjność rynku przez zmniejszenie koncentracji poszczególnych branż i rynków. W perspektywie całej gospodarki spadek koncentracji jest tożsamy ze zwiększeniem decentralizacji podejmowanych decyzji: więcej podmiotów je podejmuje. Taka

<sup>65</sup> Co więcej, część ekonomistów stoi na stanowisku, że banki i rynki finansowe racjonalnie oceniają ryzyko związane z kredytami dla małych firm, natomiast pomoc publiczna prowadzi do finansowania nieefektywnych projektów (de Meza & Webb, 2000).

<sup>66</sup> Storey (2003) dodaje jeszcze brak świadomości korzyści ze szkoleń i wykorzystania wiedzy spoza przedsiębiorstwa. Wydaje się jednak, że badania empiryczne nie w pełni przekonująco pokazują faktyczne zachodzenie teoretycznie możliwych barier informacyjnych.

struktura może być bardziej efektywna, choć ponownie, zachodzenie tej teoretycznej możliwości wymaga jej potwierdzenia w empirii.

Z kolei wiedza ma cechy dobra publicznego, więc instytucje prywatne będą zawsze dostarczały jej mniej niż byłoby to optymalne z punktu widzenia całego systemu. Efekty zewnętrzne uczenia się polegają na tym, że nawet porażki czy upadki firm są źródłem wiedzy i informacji dla innych przedsiębiorstw. Te pomysły i projekty często są przekształcane przez inne firmy i przynoszą sukces w zmienionej postaci. Za wysiłek włożony w przedsięwzięcie przedsiębiorca nie zostaje nagrodzony, a korzyści z niego czerpią ci, którzy uczą się na jego błędach. Te trzy rodzaje efektów zewnętrznych powodujących, że nie wszystkie zyski z otwierania i prowadzenia działalności mają charakter prywatny, tworzą przesłanki do publicznego wspierania przedsiębiorczości.

W ostatnich latach w polityce gospodarczej obserwowana jest zmiana akcentów ze wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw na wsparcie przedsiębiorczości innowacyjnej i mikro-firm. Jest to kolejny etap zmian w polityce gospodarczej. W okresie powojennym rola małych firm w gospodarce spadała, zwiększała się za to rola dużych.<sup>67</sup>

W latach 80-tych i 90-tych polityki przemysłowe zaczęły podlegać zmianom. Polegały one na zwiększeniu nakładów na wiedzę, głównie w postaci inwestycji w uniwersytety, a bardziej ogólnie - w zwiększenie kapitału wiedzy. Polityki te, w wielu wypadkach, prowadziły do intensywnego wzrostu niektórych regionów, ale równie często ich wyniki były rozczarowujące. Przyczyn tego stanu rzeczy można upatrywać w tym, że same efekty zewnętrzne tworzenia wiedzy są niewystarczające, gdyż nie zapewniają komercjalizacji nowych pomysłów. Dopiero finalny etap przekłada się na wzrost gospodarczy.

W obliczu niewystarczalności samej inwestycji w kapitał fizyczny, kapitał wiedzy i kapitał ludzki w generowaniu stałego wzrostu gospodarczego, przedsiębiorczość została uznana za brakujące ogniwo w przekładaniu różnych kapitałów na wzrost gospodarczy oraz wzrost liczby miejsc pracy. Ponadto, w obliczu globalizacji, kraje i regiony, które odniosły sukces w wyniku industrializacji i koncentracji kapitału, teraz poddawane były silnej presji zewnętrznej krajów o zdecydowanie niższych kosztach pracy, co negatywnie odbiło się na ich wynikach ekonomicznych. Ta presja w krajach OECD spotkała się z dwojakimi odpowiedziami firm. Z jednej strony, starano się zniwelować znaczenie kosztów pracy, głównie przez substytucję pracy kapitałem i technologią. Z drugiej, przenoszono działalność do krajów i regionów o niższych kosztach pracy. W przypadku obu strategii konsekwencją był spadek tradycyjnego popytu na pracę. Przełożyło się to na zamiany struktury lokalnych gospodarek, a spadki zatrudnienia spowodowały wzrost bezrobocia oraz problemy fiskalne, związane ze zmniejszeniem bazy podatkowej oraz wzrostem liczby osób pobierających świadczenia. Ta sytuacja tworzy kontekst rozwoju polityk prozatrudnieniowych i innowacyjnych, których elementem jest wspieranie przedsiębiorczości.

---

<sup>67</sup> Małe podmioty były postrzegane jako przestarzałe i mniej produktywne ze względu na rosnące znaczenie przemysłu oraz rolę przypisywaną korzyściom skali. Wiązało się to ze wspieraniem dużych przedsiębiorstw, uzasadnianego implikacjami modelu Solowa (Solow, 1956) i utożsamianiem wzrostu gospodarczego z inwestycjami oraz pracami badawczymi dużych przedsiębiorstw. Postęp miał być głównie skutkiem zwiększania produktywności kapitału, a korporacje mogły swobodnie angażować większe ilości kapitału w badania. Ponadto, w tym okresie bezrobocie nie było dominującym problemem, a co za tym idzie wzrost liczby miejsc pracy nie był głównym celem polityki gospodarczej. Co więcej, aż do pracy Davida Birch'a (Birch, 1979), powszechne było przekonanie, że to głównie duże firmy tworzą miejsca pracy.

Rozwój przedsiębiorczości jest również postrzegany jako recepta na zwiększenie elastyczności gospodarek, pozwalając im konkurować w szybko zmieniającej się sytuacji globalnej. Obecnie, wzrost liczby miejsc pracy jest podstawowym celem większości polityk gospodarczych, w czym upatruje się istotną rolę małych i średnich przedsiębiorstw.

Wzrost znaczenia małych firm w poszczególnych sektorach jest zjawiskiem powszechnym, ale zachodzącym w różnym tempie w różnych krajach. Oznacza to, że tempo i skala zmian w poszczególnych gospodarkach jest zależna od ich uwarunkowań kulturowo-instytucjonalnych.<sup>68</sup>

## 6.2 Dotychczasowe wyniki empiryczne i wnioski z innych ewaluacji

Dotychczasowe oceny projektów wspierających przedsiębiorczość prowadziły do następujących, najważniejszych z punktu widzenia niniejszego badania, wniosków:

- Wspieranie małych, średnich i mikro-przedsiębiorstw jest tylko jednym z wymiarów polityki przedsiębiorczości. Powinna ona być zakrojona na zdecydowanie szerszą skalę: zamiast tylko koncentrować się na zasobie małych firm, również pomagać wszystkim potencjalnym przedsiębiorcom w otwieraniu działalności gospodarczej oraz oddziaływać na edukację i kulturę. Oznacza to więc politykę bardziej „miękką” niż czysta polityka finansowego wsparcia (Audretsch & Beckmann, 2007).
- W przypadku ewaluacji polityk ukierunkowanych na wsparcie przedsiębiorczości ważny jest kontekst ocenianych projektów, a nie tylko traktowanie działań jak czarnej skrzynki, gdzie na wejściu są środki finansowe, a na wyjściu liczba powstałych firm. Istotne są m.in. mechanizmy selekcji projektów i komplementarność metod wsparcia. Oznacza to, że przy ocenie efektywności programu ograniczenie się do jednego wskaźnika, np. przeżywalności, jest niewystarczające, gdyż względna efektywność zależy od tego jakie firmy/przedsiębiorcy otrzymali wsparcie (lepsi/gorsi od przeciętnych), a ponadto, istotna jest cała gama pomocy towarzyszącej, takiej jak np. doradztwo (Greene & Storey, 2007).
- Wśród osób młodych występuje duży potencjał rozwoju przedsiębiorczości, który często nie jest wykorzystywany, przez braki w specyficznym kapitale ludzkim, braki kapitału sieciowego (znajomości lub przykładu osób, które prowadzą działalność) lub ograniczony dostęp do środków finansowych. Badania potwierdziły, że młodzież wykazuje duży brak wiedzy o prowadzeniu przedsiębiorstw i znaczna jej część nie bierze takiej możliwości pod uwagę. W związku z tym, wzmacnianie przedsiębiorczości jest ważnym aspektem walki z bezrobociem i aktywizacją ludzi młodych (Blanchflower & Oswald, 1998) (Greene F. J., 2005), (Birley, 1985)
- Dla rozwoju przedsiębiorczości ważna jest zdolność do kooperacji i współpracy (kapitał społeczny). Ponadto, programy powinny być dobrze skrojone i dopasowane do potrzeb lokalnych. Zwiększanie przedsiębiorczości wśród bezrobotnych nie stanowi sposobu na walkę z bezrobociem (tylko ok. 5 proc. bezrobotnych mogłoby podjąć samo-zatrudnienie), ale dobrze ukierunkowane- pogramy te są efektywne kosztowo. Ważne jest zwrócenie uwagi na aspekt przestrzenny – w niektórych regionach wzrost przedsiębiorczości jest szczególnie istotny (Blanchflower & Oswald, 1998).

<sup>68</sup> Do analizy warto dodać jeszcze rolę, którą odegrały małe i średnie firmy w Europie Środkowo-Wschodniej, w tym w Polsce, w okresie transformacji. Ze względu na fakt, że im firma jest mniejsza tym jest bardziej elastyczna, znaczne zmiany struktury gospodarek tego regionu w latach 90-tych miały miejsce głównie dzięki rozwojowi małych i średnich firm. W literaturze są one nazywane nosicielami zmian (ang. *agents of change*).



- Kluczowym elementem polityki wsparcia małych i średnich firm powinno być uproszczenie procedur biurokratycznych oraz prawa, jak również obniżenie obciążeń podatkowych i para-podatkowych. Ponadto, promowanie przedsiębiorczości powinno być elementem kształcenia ustawicznego. Nie istnieje jeden najlepszy model edukacji o przedsiębiorczości i jest on zależny od uwarunkowań lokalnych. Szczególny nacisk powinien zostać położony na rozwój przedsiębiorczości kobiet, gdyż w ich przypadku swoista luka przedsiębiorczości jest największa. Przedsiębiorcy powinni być wspierani w dostępie do kapitału oraz do specjalistycznej wiedzy, niekoniecznie przez bezpośrednie finansowanie, ale również przez rozwijanie rynków *venture capital* (OECD, 2005).
- Optymalna konstrukcja polityki skutkuje tym, że wsparcie powstawania przedsiębiorstw obejmuje te, które same by nie powstały, czyli będące mniej opłacalnymi, ale jednocześnie na tyle efektywnymi, żeby mogły się same utrzymać na rynku po otrzymaniu wsparcia. W związku z tym, można oczekiwać, że wsparte przedsiębiorstwa będą sobie radzić nieco gorzej niż średnia na rynku, chyba, że wsparcie jest na tyle duże, że daje im silną przewagę nad innymi firmami. Z punktu widzenia efektywności wsparcia, z porównania wyników firm objętych wsparciem w próbie kontrolnej wynika, że decydujące znaczenie ma wyodrębnienie mechanizmów selekcji przedsiębiorców do programu. Zwraca uwagę fakt, że podstawowym celem programów było pobudzenie przedsiębiorczości w grupach, które takiej skłonności nie wykazują. Ponadto, jak pokazuje przypadek Włoch, wielkość wsparcia wpływała na przeżywalność firm – im większe subsydium firma otrzymała, tym dłużej pozostała na rynku (Del Monte & Scalera, 2001).
- Ponad 40 proc. rozpoczętych w Wielkiej Brytanii działalności gospodarczych nie przetrwało pierwszego roku, z czego znaczną część (80 proc.) przerywa nie bankructwo, ale przejście właścicieli do innego zawodu. Największe szanse przeżycia mają firmy właścicieli, którzy nigdy nie byli bezrobotni, ale pracowali wcześniej oraz tych, którzy posiadali kapitał początkowy wchodząc do biznesu, jak i osób w wieku poniżej 50 lat. Zawód ma większy wpływ na powodzenie biznesu niż formalne kwalifikacje (Taylor, 1999).

### 6.3 Programy wspierania przedsiębiorczości w polityce spójności w Polsce

Wspieranie przedsiębiorczości było realizowane zarówno w ramach ZPORR jak i SPO RZL. Najmocniej ukierunkowanym w tym względzie instrumentem było finansowe wsparcie otwarcia działalności gospodarczej lub finansowe wsparcie jej działania. Towarzyszyły mu szkolenia oraz doradztwo zawodowe. W przypadku ZPORR rozwojowi przedsiębiorczości przeznaczano jedno Działanie, finansowane ze środków EFS. W ramach SPO RZL finansowe wsparcie działalności gospodarczej było elementem trzech Działań skierowanych do trzech grup społecznych: młodzieży, bezrobotnych oraz kobiet. Warto zaznaczyć, że ten rodzaj projektów był jednak tylko niewielką częścią Działań SPO RZL (objął ok 15 proc. beneficjentów). Poniżej omówiona zostanie rola wsparcia przedsiębiorczości w ramach poszczególnych Działań.

**Działanie 2.5 ZPORR „Promocja przedsiębiorczości”.** Celem było aktywne wspieranie zatrudnienia poprzez stymulowanie powstawania nowych przedsiębiorstw oraz zapewnienie powstałym przedsiębiorstwom instrumentów wsparcia. Objęte nim mogły być osoby fizyczne, niezarejestrowane jako bezrobotne, zamierzające podjąć działalność gospodarczą, które faktycznie nie prowadziły jej przed 2004 rokiem. Wsparcie mogło objąć przedsiębiorstwa zarejestrowane nie dłużej niż 36 miesięcy. W ramach realizowanych projektów wszyscy beneficjenci ostateczni objęci zostali

szkoleniami i doradztwem, a część z nich otrzymała wsparcie finansowe na otwarcie lub prowadzenie działalności gospodarczej. Priorytetowo miały być traktowane osoby: odchodzące z rolnictwa, zagrożone utratą zatrudnienia, młodzież do 25 roku życia. Wsparcie przyjmowało postać wsparcia pomostowego i dotacji inwestycyjnej. Wsparcie pomostowe jest bezpośrednią, bezzwrotną pomocą kapitałową, która ma pomóc w przetrwaniu przedsiębiorstwa. Na działanie 2.5 przeznaczono 60,9 mln euro, z czego 45,6 mln euro było wsparciem UE.

**Działanie 1.2 SPO RZL „Perspektywy dla młodzieży”.** Jego celem była aktywizacja młodzieży poprzez promocję i wspieranie zatrudnienia i samo-zatrudnienia. Wsparcie oferowane było osobom, które nie ukończyły 25 roku życia, przed upływem 6-tego miesiąca od zarejestrowania w urzędzie pracy. Pomoc, w postaci jednorazowego wsparcia działalności gospodarczej, mogła zostać przyznana w ramach schematu A, czyli promowania i wspierania samo-zatrudnienia młodzieży. Na to działanie przeznaczono 274 mln euro, z czego 200 mln pochodziło z funduszy europejskich. Z uzupełnienia SPO RZL wynika, że wsparcie samo-zatrudnienia i dofinansowanie działalności gospodarczej jest tylko marginalnym typem projektów w ramach tego Działania.

**Działanie 1.3 SPO RZL „Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia”.** Ze wsparcia wyłączone były osoby poniżej 25 roku życia i absolwenci. Przyznanie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej miało relatywnie niewielkie znaczenie. Na całe działanie przeznaczono 264 mln euro, 195 mln euro pochodziło z funduszy europejskich. Osobno pomoc kierowana była do osób będących bezrobotnymi do 12 i powyżej 12 miesięcy. Beneficjentami mogły zostać osoby bezrobotne przez mniej niż 2 lata.

**Działania 1.6 SPO RZL „Integracja i reintegracja zawodowa kobiet”.** Wyróżniony został typ projektu: wspieranie przedsiębiorczości kobiet (schemat a), w ramach którego przyznawano jednorazową pomoc finansową na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Na realizację tego działania przeznaczono 73 mln euro, z czego 59 mln pochodziło ze źródeł europejskich. Beneficjentami tych projektów mogły zostać tylko kobiety. Pomoc mogły otrzymać również kobiety już prowadzące działalność gospodarczą.

Warto zwrócić uwagę, że większe wsparcie przedsiębiorczości jest często związane z polityką przemysłową, mając na celu wzrost znaczenia małych i młodych firm technologicznych. Jednak analizowane projekty były w większości skierowane na wzrost samej przedsiębiorczości, niż tylko jej części technologicznej. W oparciu o cele ZPORR i SPO RZL warto podkreślić, że wsparcie przedsiębiorczości miało cechy polityki przemysłowej (przekwalifikowanie), jednak w większym stopniu miało oddziaływać na wzrost zatrudnienia, zwłaszcza wśród grup szczególnego ryzyka (młodzież, kobiety, bezrobotni)<sup>69</sup>.

Dodatkowo warto przyrzeć się dotychczas przeprowadzonym ocenom i ewaluacjom polityk wspierania przedsiębiorczości w Polsce. Wynika z nich, że:

- Ze względu na małą kwotę wsparcia prawie połowa działalności miała charakter usługowy. Przyznane kwoty nie wystarczały do otwarcia działalności przemysłowej. Znaczna część wniosków o dofinansowanie działalności gospodarczej została odrzucona ze względu na braki

<sup>69</sup> W ramach funduszy strukturalnych przedsiębiorczość była wspierana również w ramach SPO WKP oraz SPO ROL, jednak, ze względu na to, że programy te były finansowane z EFRR oraz EFOiGR, nie zostały objęte niniejszą ewaluacją

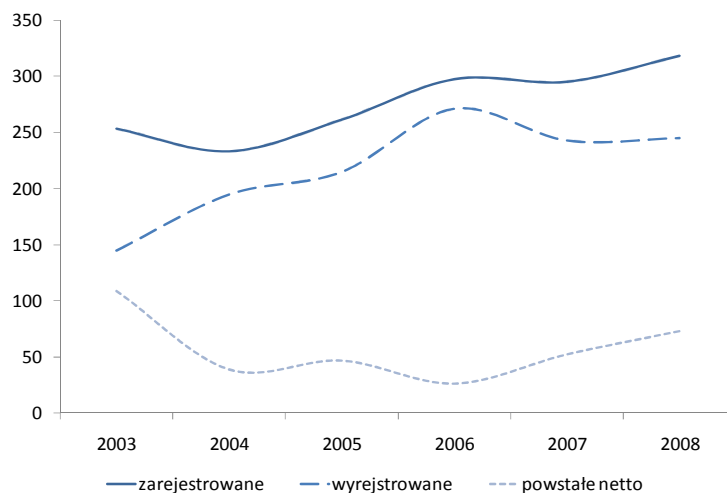
- formalne (*Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR, Dolnośląski WUP, 2007, badanie przeprowadzone na terenie województwa dolnośląskiego w 2007 roku*);
- Powstawanie małych przedsiębiorstw rodzinnych jest wspominane jako pozytywny, choć niezamierzony efekt działań 1.2 i 1.3 SPO RZL (*Ewaluacja Działań 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, 2005, Ewaluacja śródkresowa oparta o analizę jakościową*);
  - W ramach realizacji Działania 2.5 ZPORR w Małopolsce wyróżniono 4 grupy, które miały zostać objęte priorytetową pomocą: absolwenci, młodzież w wieku 18-25 lat, osoby zamierzające podjąć pozarolniczą działalność gospodarczą i kobiety. Szkolenia dotyczyły: dostępnych źródeł finansowania, sposobu aplikowania o pomoc, rozliczania środków, prawa pracy, handlu wewnątrz wspólnotowego, ograniczenia ryzyka finansowego, biznesplanu, marketingu. Największą barierą funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw jest obciążenie składkami społecznymi, drogie kredyty i duża konkurencja zewnętrzna i wewnętrzna. (*Ustalenie szczegółowych priorytetów dotyczących zapotrzebowania małopolskiego rynku pracy na zewnętrzne źródła finansowania w kontekście oczekiwań przyszłego przedsiębiorcy na podstawie analizy wdrażania Działania 2.5 ZPORR w Małopolsce, 2005, Badanie oparte o analizę danych statystycznych oraz badania jakościowe, badanie śródkresowe w województwie małopolskim*);
  - Około 16 proc. projektów realizowanych do lipca 2005 roku w ramach Działania 1.2 SPO RZL dotyczyło wsparcia przedsiębiorczości. W przypadku Działania 1.6 udział projektów ukierunkowanych na przedsiębiorczość wyniósł 14 proc. (*Charakterystyka projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Priorytetu I i II Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich, 2005, badanie śródkresowe na podstawie baz danych Instytucji Wdrażających*).
  - Ponad połowa bezrobotnych pozostaje pasywna w poszukiwaniu pracy według opinii pracowników PUP. Wynika stąd, że osób potencjalnie zainteresowanych i zdolnych do podjęcia działalności gospodarczej w tej grupie jest niewiele. (*CASE, Raport z badania ankietowego dotyczącego realizacji projektów w ramach Działania 1.2 i 1.3., 2004, badanie śródkresowe wśród pracowników PUP*);
  - Rodzaj i skala wsparcia otrzymanego przez firmy w ramach Działania 2.5, nie wpływa na ich wyniki, jednak firmy słabsze lepiej oceniają otrzymane wsparcie. Wskaźnik przeżycia 18 miesięcy dla firm objętych wsparciem jest wyższy niż dla tych z całej gospodarki i wyniósł 78 proc. Wśród beneficjentów występuje nadreprezentacja osób z wykształceniem wyższym i młodszych (do 35 roku życia). Wsparcie było za mało zróżnicowane i słabo dopasowane do potrzeb odbiorców (Dec, Dobrowolska, Pilchowska, Reński, Sikorska, & Szczepocka, 2009, Raport o przeżywalności firm objętych wsparciem w ramach Działania 2.5 ZPORR, badanie przeprowadzone w drugiej połowie 2009 roku wśród beneficjentów, którzy zadeklarowali otwarcie działalności gospodarczej);
  - W ramach badania ankietowego, przeprowadzonego w trakcie realizacji projektów, stwierdzono, że 68 proc. firm powstałych dzięki wsparciu z Działania 2.5 jest nadal aktywnych po 18 miesiącach. W przypadku mężczyzn firmy okazały się bardziej trwałe. Wśród założonych firm dominowały firmy usługowe. Dla sukcesu firm znaczenie miała jakość usług doradczych otrzymanych w ramach projektów. Działanie zostało ocenione pozytywnie przez respondentów, jednak słabiej niż pozostałe działania Priorytetu II (ARC Rynek i Opinia, 2008, Badanie przeprowadzone w trakcie realizacji projektów w 2007 roku).

## 6.4 Charakterystyka mikro-przedsiębiorstw w Polsce

### 6.4.1 Podmioty gospodarcze

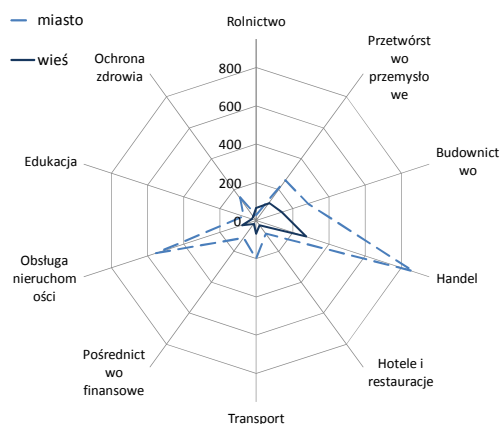
Przedsiębiorczość jest wielkością trudną do jednoznacznego skwantyfikowania. Dostępne dane o liczbie zarejestrowanych i nowo-zarejestrowanych firm obciąża fakt, że formalna rejestracja wcale nie oznacza faktycznie prowadzonej działalności. Zgodnie z badaniami GUS, tylko ok. 46 proc. zarejestrowanych przedsiębiorstw stanowią przedsiębiorstwa aktywne. Ta statystyka jest wyraźnie niższa wśród firm zatrudniających 10-49 osób i wynosi 29 proc. (Żołnierski, 2009). Dodatkowym źródłem informacji są dane BAEL (Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności), pozwalające scharakteryzować populację osób prowadzących działalność gospodarczą. Ta miara również nie jest doskonała, ze względu na fakt, że zdecydowana większość rolników w danych zagregowanych została zakwalifikowana do tej kategorii. Ponadto, nie uwzględnia się w niej spółek kapitałowych. Poniższa analiza próbuje scharakteryzować przedsiębiorczość w Polsce w oparciu o dostępne dane statystyczne, biorąc pod uwagę ułomność tych danych.

Rysunek 23 Liczba nowo-zarejestrowanych, wyrejestrowanych oraz powstałych netto firm w Polsce w latach 2004-2008 (w tys.)

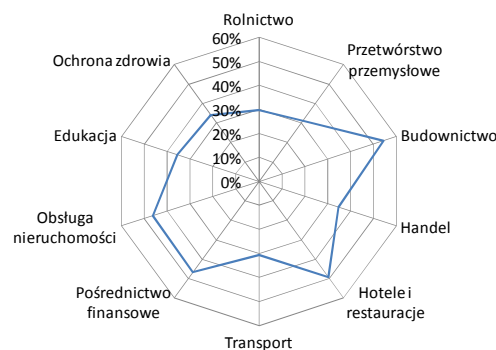


W Polsce w 2004 roku było zarejestrowanych 3,5 mln firm. Ich liczba wzrosła o 180 tys. do 2008 roku. W tym okresie zarejestrowano 1,4 mln nowych firm, co oznacza, że zasób firm wykazuje się dużą rotacją i prawie połowa zasobu podlega wymianie w ciągu 5 lat. Oznacza to również, że stopa wejść netto jest niewielką częścią stopy wejść brutto (12,8 proc.) Jednocześnie obserwowany jest stały, na poziomie ok. 95 proc., udział mikro-firm, czyli tych zatrudniających do 9 osób, w ogólnej liczbie firm. W związku z tym, to właśnie ta grupa ma dominujące znaczenie dla dynamiki całego zasobu. W 2008 roku z ogólnego zasobu firm 2,8 mln stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, z czego 1,8 mln to przedsiębiorstwa operujące poza rolnictwem. Ok. 95 proc. mikro-firm należy do osób fizycznych (GUS, 2008).

Rysunek 24 Liczba zarejestrowanych przedsiębiorstw w wybranych sekcjach PKD z podziałem na miasto i wieś w Polsce w roku 2008 (w tys.)



Rysunek 25 Udział liczby firm nowozarejestrowanych w latach 2004-2008 w stosunku do liczby firm zarejestrowanych w roku 2004 w wybranych sekcjach PKD w Polsce.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Zgodnie z wynikami badania BAEL, 28 proc. zatrudnionych w Polsce w 2008 roku pracowało w przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 6 osób, w 46 proc. przypadków było to mniej niż 11 osób oraz w 62 proc. - w tych zatrudniających mniej niż 50 osób. Oznacza to, że mikro-przedsiębiorstwa mają istotne znaczenie dla zatrudnienia, gdyż pracuje w nich prawie połowa wszystkich zatrudnionych. Natomiast firmy duże (powyżej 250 osób) zatrudniają tylko 11 proc. pracujących.<sup>70</sup> Warto zaznaczyć, że płace w mikro-przedsiębiorstwach są niższe niż w innych grupach. W 2007 roku średnia płaca w mikro-przedsiębiorstwach wyniosła 1504 zł., przy średniej w całej gospodarce na poziomie 2900 zł. Przychody na jeden zakład wyniosły 383 tys. zł, a na jednego pracującego 184 tys. zł. Koszty stanowiły 87 proc. przychodów. Stosunek kosztów do przychodów jest najniższy w sekcji ochrona zdrowia (65 proc.) i obsłudze nieruchomości (73 proc.), a najwyższy w pośrednictwie finansowym – 97 proc. i handlu - 92 proc. (GUS, 2008).

Ponadto 43 proc. PKB w Polsce w 2007 roku zostało wytworzone w sektorze mikro-przedsiębiorstw. Jako grupa mają one większy wkład w tworzenie wartości dodanej niż firmy małe i średnie (24 proc.) oraz duże - 33 proc. (Żołnierski, 2009). Na poziomie międzynarodowym możliwe jest porównanie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w wartości dodanej. W Polsce ta wielkość w 2005 roku wyniosła 48 proc. Jest to wartość niższa niż średnia w EU-27, która w 2005 roku wyniosła 58 proc. W niektórych krajach Europy Środkowo-Wschodniej ten wskaźnik jest zdecydowanie wyższy niż w Polsce - w Czechach wyniósł 57 proc., a w Estonii aż 75 proc. (Schimmiemann, 2008).

Po 2004 roku liczby zarejestrowanych i wyrejestrowanych firm wydają się cechować podobną zmiennością, choć wzrost liczby firm nowo-zarejestrowanych rozpoczął się później niż wzrost wyrejestrowanych (por. Rysunek 25). W roku 2006 obserwowano zwiększoną dynamikę, zarówno w rejestrowaniu, jak i wyrejestrowaniu działalności gospodarczej. Co roku przybywało ok. 40 tys. firm netto. Większość zmienności powstawania i upadków firm wynika z oddziaływania koniunktury

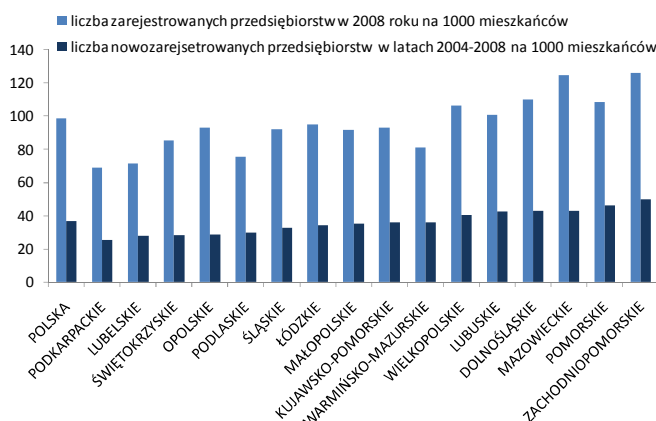
<sup>70</sup> Wszystkie dane dla 2008 roku.

gospodarczej. W okresie 2003-2008 obserwowane było wyraźne ożywienie gospodarcze, którego jednym z elementów był wzrost liczby powstających firm i spadek liczby upadających.

Liczebnościowo firmy zdominowane są przez handel (ponad 1 mln), a ponad 2 razy mniej ich działa w budownictwie, obsłudze nieruchomości i przetwórstwie przemysłowym. Ten obraz w większości wynika z przewagi małych firm w handlu. Firmy handlowe, budowlane i przemysłowe dominują zarówno w mieście, jak i na wsi (por. Rysunek 24). Zastanawiająca jest tylko dwukrotna przewaga liczby podmiotów zarejestrowanych w rolnictwie na wsi w stosunku do miast. W pozostałych sekcjach zdecydowanie dominują miasta, choć na wsi mieszka prawie 40 proc. ludności Polski.

Z punktu widzenia niniejszej analizy, ważniejsza od samego zasobu jest dynamika liczby firm. Okazuje się, że tutaj różnice pomiędzy branżami są znacznie mniejsze. Stosunek nowo-zarejestrowanych firm w latach 2004-2008 do ich ogólnej liczby z roku 2004 waha się od 54 proc. w przypadku budownictwa do 30 proc. dla rolnictwa (Rysunek 24). Oznacza to, że najbardziej dynamicznie rośnie liczba firm w budownictwie, hotelach i restauracjach, pośrednictwie finansowym oraz obsłudze nieruchomości. Są to branże, w których ożywienie gospodarcze było najbardziej wyraźne, w nich też nastąpił najbardziej dynamiczny wzrost zatrudnienia. Zastanawia stosunkowo wysoka dynamika nowo-zarejestrowanych firm w rolnictwie, zdecydowanie przewyższająca liczbę firm wyrejestrowanych, w perspektywie spadkowej tendencji zatrudnienia w tej branży.

Rysunek 26 Liczba nowo-zarejestrowanych firm w latach 2004-2008 oraz zarejestrowanych w roku 2008 w Polsce.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

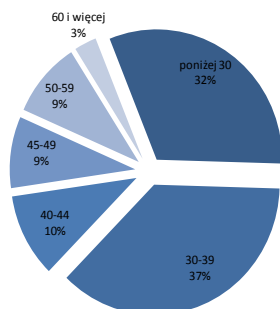
Pod względem regionalnym okazuje się, że zdecydowanie większą przedsiębiorczość, mierzoną liczbą nowo-zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w latach 2004-2008 na 1000 mieszkańców, obok województwa mazowieckiego, wykazują województwa Polski zachodniej i północnej: zachodniopomorskie, pomorskie, dolnośląskie, lubuskie i wielkopolskie. Różnica między województwami o największym i najmniejszym wskaźniku przedsiębiorczości - zachodniopomorskim i podkarpackim jest dwukrotna, bez względu na fakt, czy patrzymy na napływ nowych firm czy zasób wszystkich podmiotów.

#### 6.4.2 Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą

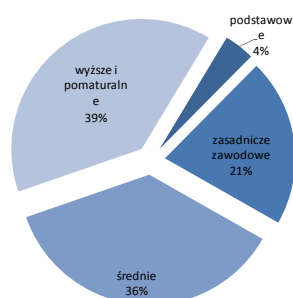
Dodatkowych informacji nt. struktury obejmującej osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, dostarcza panelowe badanie GUS (GUS, 2009). Okazuje się, że wśród osób, które

rozpoczęły działalność gospodarczą w 2007 roku i były aktywne w 2008, zdecydowanie dominują te założone przez osoby do 40 roku życia (Rysunek 27). Znaczna część z nich (75 proc.) jest otwierana przez osoby z wykształceniem przynajmniej średnim (Rysunek 28), jak również pracowników umysłowych (29 proc., por. Rysunek 29).

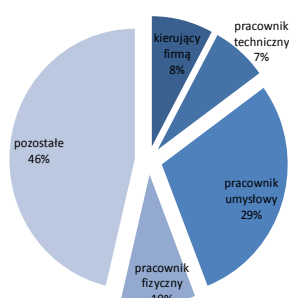
Rysunek 27. Struktura osób wykonujących działalność gospodarczą od 2007 roku i aktywnych w 2008 roku według wieku.



Rysunek 28. Struktura osób wykonujących działalność gospodarczą od 2007 roku i aktywnych w 2008 roku według wykształcenia



Rysunek 29. Struktura osób wykonujących działalność gospodarczą od 2007 roku i aktywnych w 2008 roku według charakteru poprzedniej pracy właściciela.

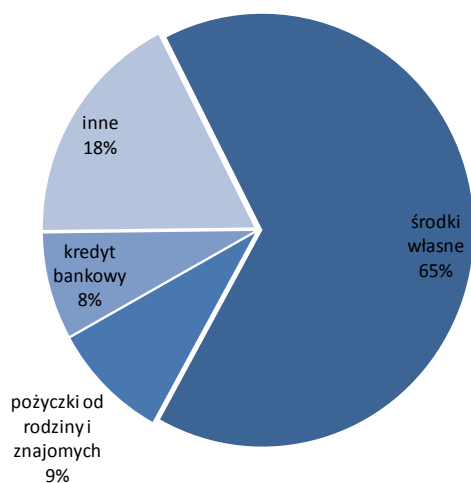


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, (GUS, 2009).

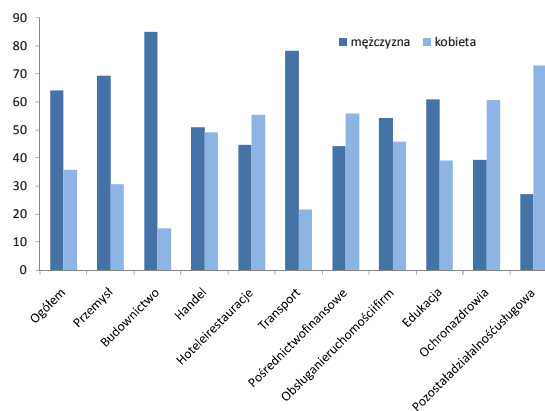
W prawie każdej branży, poza hotelami i restauracjami, pośrednictwem finansowym oraz pozostałej działalności usługowej, przeważają mężczyźni. Stanowią oni ponad 60 proc. osób otwierających działalność gospodarczą (por. Rysunek 31). Zdecydowana większość przedsiębiorstw jest otwieranych przy pomocy środków własnych lub pozyskanych od rodziny lub znajomych. Tylko 8 proc. osób otwierających działalność korzysta z kredytu bankowego. Ograniczenie w dostępie do finansowania zewnętrznego potwierdza fakt, że aż 72 proc. firm wskazuje na niedostateczne środki finansowe jako podstawową trudność podażową. Druga pod tym względem trudność - brak wykwalifikowanej siły roboczej - wskazuje ponad 2 razy mniej podmiotów. Na podobnym poziomie (73 proc.) znajduje się zbyt duża konkurencja na rynku. Brak środków finansowych jest szczególnie istotny w działalności usługowej.

Dodatkowych informacji nt. rozwoju przedsiębiorczości w Polsce dostarcza Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności. Dzięki określeniu sytuacji obecnej oraz tej przed rokiem można oszacować skalę i strukturę populacji osób podejmujących działalność gospodarczą. Możliwe jest również scharakteryzowanie tej grupy pod względem płci, wykształcenia i wieku. Poniższa analiza została oparta o dane BAEL z roku 2008.

Rysunek 30. Struktura osób fizycznych prowadzących dział. gosp. względem źródeł finansowania powstania przedsiębiorstwa w roku 2008.



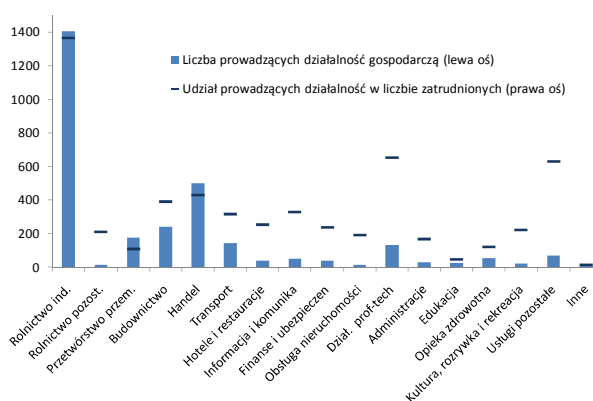
Rysunek 31. Struktura osób fizycznych powstałych w 2007 roku i aktywnych w 2008 roku według płci w poszczególnych sektorach (w proc.).



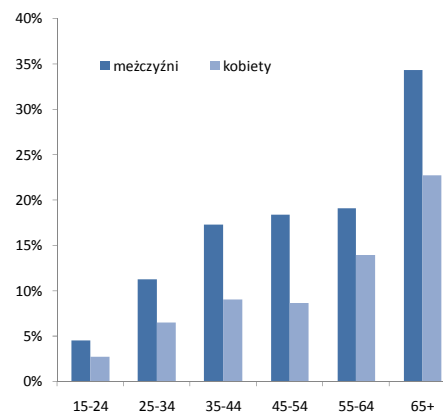
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, (GUS, 2009).

W 2008 r. w Polsce było prawie 3 mln osób pracujących na własny rachunek. Stanowią one ok. 10 proc. populacji w wieku 15 lat i więcej oraz 19 proc. osób pracujących. Jest to grupa 4-krotnie mniej liczna niż liczba pracowników najemnych. Warto zwrócić uwagę, że do kategorii prowadzących działalność gospodarczą zaliczeni zostali pracujący w rolnictwie indywidualnym. Stanowią oni prawie połowę wszystkich prowadzących działalność gospodarczą (1,4 mln). Dlatego, w dalszej części scharakteryzowane zostaną osoby prowadzące działalność gospodarczą poza rolnictwem i rybołówstwem (1,6 mln).

Rysunek 32 Liczba prowadzących działalność gospodarczą (w tys.) według sekcji PKD oraz udział prowadzących działalność w liczbie zatrudnionych w 2008



Rysunek 33 Udział prowadzących działalność gospodarczą poza rolnictwem w grupach wiekowych i według płci w 2008 roku.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, BAEL.





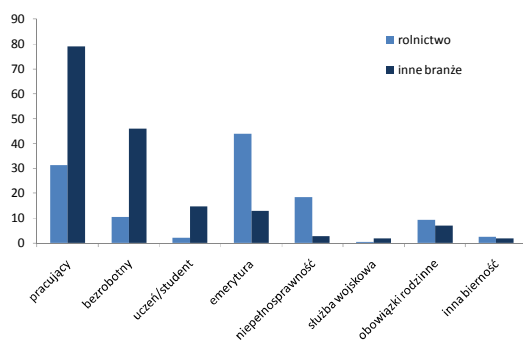
Sklonność do prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej nie różni się istotnie między województwami. Największa jest w zachodniopomorskim, gdzie osoby prowadzące taką działalność stanowią 13 proc. pracujących, a najmniejsza w opolskim (10 proc.). Oznacza to, że przedsiębiorczość wśród pracowników jest bardzo mało zróżnicowana przestrzennie - nie różni się między regionami, pomimo że są one spolaryzowane pod względem aktywności ekonomicznej ludności. Dla przykładu, wskaźnik zatrudnienia wahał się pomiędzy 55 proc. w województwie mazowieckim a 45 w zachodniopomorskim w 2008 roku.

Poza opisem samego zasobu pracujących, warto się przyrzeć osobom, które podejmują działalność gospodarczą, czyli napływowi osób do tego stanu. W 2008 roku ponad 285 tys. osób rozpoczęło działalność gospodarczą, w tym 167 tys. nierolniczą, a 158 tys. ją zakończyło. Oznacza to stopę napływu netto na poziomie 4,5 proc. Rok 2008 był szczytem ożywienia gospodarczego i to tłumaczy wzrost liczby przedsiębiorstw.

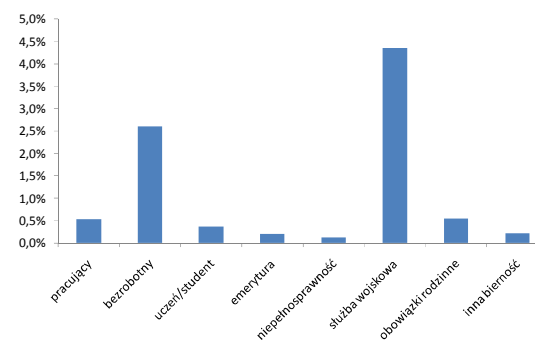
Wśród otwierających działalność gospodarczą utrzymuje się przewaga mężczyzn, choć nieco niższa niż w całym zasobie firm (63 w stosunku do 69 proc.). Oznacza to, że powoli następuje wzrost feminizacji przedsiębiorczości. Połowa otwierających działalność ma poniżej 35 lat, a tylko 10 proc. powyżej 54. Po około ¼ stanowią osoby z wykształceniem wyższym, średnim zawodowym oraz gimnazjalnym. Warto pamiętać, że firmy zakładane przez osoby z wyższym wykształceniem różnią się profilem działalności od tych zakładanych przez osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym lub gimnazjalnym.

Podobnie jak w przypadku całego zasobu firm, również wśród nowo-otwartych działalności gospodarczych dominuje rolnictwo, które w dalszej części zostało wyłączone z analiz. Obok niego znaczna część działalności gospodarczych jest otwierana w budownictwie i handlu. Inne niż usługowe działalności stanowią ok. 1/3 otwieranych firm. W podejmowanym samozatrudnieniu zdecydowanie dominują więc branże usługowe i rolnictwo (por. Rysunek 34).

Rysunek 36 Stan na rynku pracy na rok przed rozpoczęciem działalności gospodarczej w 2008 roku ( w tys.)



Rysunek 37 Natężenie przepływów do prowadzenia działalności gospodarczej w ciągu roku według statusu na rynku pracy w 2007 roku.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS, BAEL.

Ponad połowę otwierających działalność gospodarczą stanowią osoby, które rok wcześniej nie pracowały. Oznacza to, że istotną część osób decydujących się na otwarcie działalności gospodarczej stanowią bezrobotni i nieaktywni zawodowo. Wśród napływu z zasobu pracujących połowę stanowią

pracujący w budownictwie, handlu i przetwórstwie przemysłowym. Tylko około ¼ przepływów ma miejsce w ramach tej samej branży.

Około połowę niepracujących otwierających działalność gospodarczą stanowią bezrobotni. Stosunkowo znaczną część napływów do działalności gospodarczej stanowią absolwenci i emeryci (por. Rysunek 36). Interesujący jest również fakt, że większość działalności gospodarczych otwieranych przez emerytów i osoby niepełnosprawne ma miejsce w rolnictwie.

Ok. 2,5 proc. bezrobotnych (46 tys.) podjęło w 2008 roku nierolniczą działalność gospodarczą, co oznacza, że grupa ta wykazuje ograniczony potencjał w tym kierunku oraz sugeruje, że odpowiednio skonstruowane programy mogą pobudzić przedsiębiorczość w tej grupie. Ponadto, warto zauważyć, że duża skłonność do rozpoczynania pracy na własny rachunek ma miejsce wśród osób, które rok wcześniej odbywały służbę wojskową (Rysunek 37). Jest to niezbyt liczna grupa osób (zgodnie z BAEL - ok. 44 tys. osób w 2008 roku), które jednak są szczególnie skłonne do podejmowania działalności gospodarczej<sup>71</sup>. Warto również zwrócić uwagę na osoby powracające na rynek pracy po przerwie spowodowanej obowiązkami rodzinnymi. Około 0,5 proc. z nich decyduje się w ciągu roku założyć działalność gospodarczą. Wydaje się, że ta grupa również jest potencjalnie skłonna podejmować pracę na własny rachunek na szerszą skalę.

#### 6.4.3 Przeżywalność

Z danych BAEL można również wyciągnąć wnioski na temat tego, jaka część firm przeżywa określoną liczbę lat i miesięcy. Okazuje się, że 95 proc. tych, którzy prowadzili działalność gospodarczą w 2007 roku prowadziło ją nadal w roku następnym, 3 proc. odeszło z rynku pracy, a 2,3 proc. zostało pracownikami najemnymi. Odpływ nie przekroczył więc 5,5 proc. Przy założeniach modelu Markowa,<sup>72</sup> takie prawdopodobieństwo odpływu przekłada się na średni czas istnienia firm ok. 18 lat.

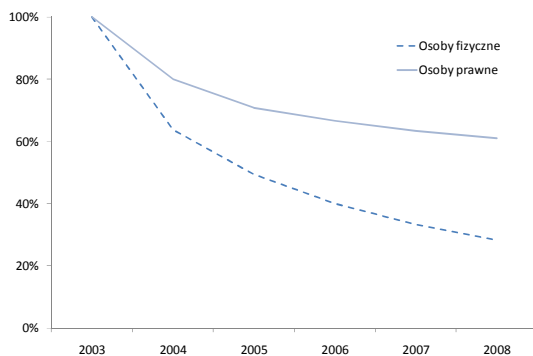
Na szczególną uwagę zasługuje niewielki przepływ przedsiębiorców do pracowników najemnych (2,3 proc). Oznacza on, że jeśli ktoś decyduje się podjąć działalność gospodarczą, to bardzo rzadko z niej rezygnuje i powraca do pracy najemnej.

Badania GUS dostarczają również informacji o przeżywalności firm (GUS, 2009). Znaczna część osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą, nie potrafi przetrwać pierwszego roku działalności (36 proc.). W zestawieniu z 5,5 proc. odpływem, wynikającym z danych BAEL, oznaczać to może, że znaczna część osób, pomimo formalnej dezaktywizacji firmy, nadal prowadzi działalność gospodarczą np. przez otworzenie kolejnej. Ponadto, w badaniach GUS nad przeżywalnością część firm mogła być tylko formalnie zarejestrowana, nie prowadząc faktycznej działalności. Przetrwanie kolejnego roku zmniejsza prawdopodobieństwo bankructwa w następnym roku – które jednak i tak, nawet po 5 latach, przekracza 15 proc. Po pierwszych 5 latach pozostaje na rynku tylko 28 proc. firm zakładanych przez osoby fizyczne. Przeżywalność firm mających osobowość prawną jest znacznie wyższa niż osób fizycznych w każdym roku działalności i po 5 latach wciąż działa ponad 60 proc. z nich (por. Rysunek 38).

<sup>71</sup> Jednocześnie, w związku z reformą armii, ta grupa praktycznie przestaje istnieć.

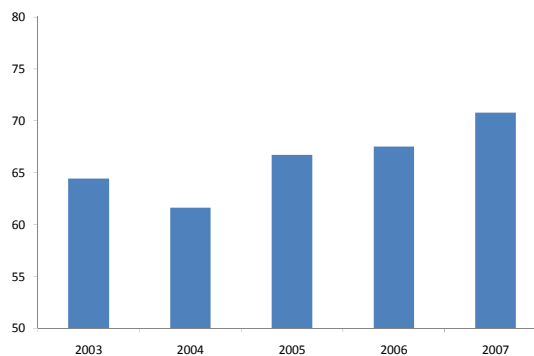
<sup>72</sup> Model Markowa jest najbardziej popularnym procesem stochastycznym wykorzystywanym do badania przepływów na rynku pracy. Jego podstawowym założeniem jest brak pamięci, czyli prawdopodobieństwo znalezienia przepływu pomiędzy stanami zależy tylko od obecnego stanu, a nie od stanów poprzednich procesów.

Rysunek 38. Przeżywalność firm zarejestrowanych w 2003 roku.



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 39 Przeżywalność jednego roku przez firmy założone w latach 2003-2007 (w procentach).

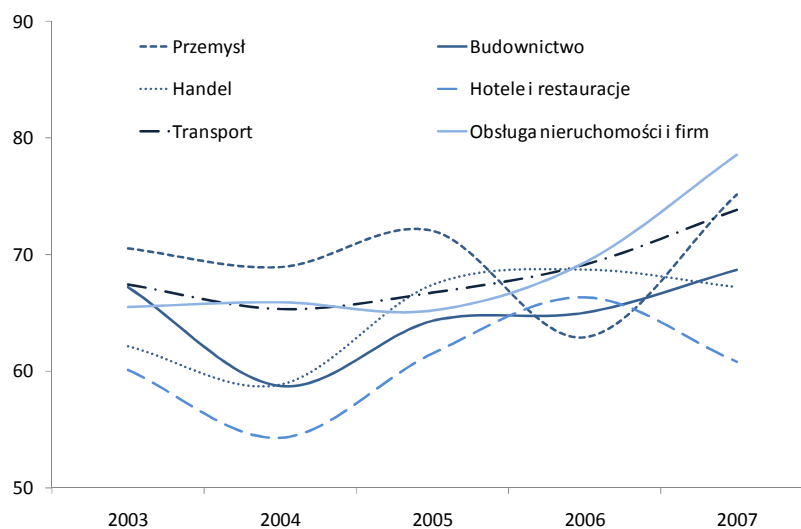


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Prawdopodobieństwo przetrwania pierwszego roku jest zmienną silnie procykliczną – rośnie w czasie ożywienia gospodarczego. Najniższy poziom przeżywalności pierwszego roku wystąpił w Polsce wśród firm powstałych w 2004 roku i wyniósł 62 proc., a w 2007 roku był o 10 pkt. proc. wyższy. Stąd wynika konieczność uwzględnienia fazy cyklu gospodarczego w badaniu przeżywalności firm (por. Rysunek 39).

Przeżywalność firm oraz jej dynamika różnią się istotnie między sektorami gospodarki. Do 2005 roku najwyższą trwałością wykazywały się firmy przemysłowe. Najniższą przeżywalnością, poza 2006 rokiem, charakteryzują się firmy z sekcji hoteli i restauracji. Natomiast najwyższą dynamiką przeżywalności wykazuje się obsługa nieruchomości i firm, w których przeżywalność zwiększyła się w latach 2005-2007 o 10 pkt. proc. (por. Rysunek 40)

Rysunek 40. Przeżywalność jednego roku wśród firm założonych w latach 2003-2007 według sektorów (w procentach)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS.

Przedsiębiorcy zatrudniający pracowników najemnych stanowią 40 proc. prowadzących działalność gospodarczą poza rolnictwem. Natomiast po roku od rozpoczęcia działalności gospodarczej zatrudnianie pracowników deklaruje 18 proc. przedsiębiorców. Oznacza to, że zdecydowana większość nowych firm nie zatrudnia pracowników, a w całym zasobie firm jednoosobowe stanowią ponad połowę. Jednak wśród pracowników najemnych tylko 16 proc. nadzoruje pracę innych osób. W takim sensie awans na stanowisko zarządzające przez prowadzenie własnej działalności gospodarczej jest zdecydowanie szybszy niż wśród pracowników najemnych.

Okazuje się również, że podobne są liczebności prowadzących działalność gospodarczą, którzy zatrudnili pracowników oraz tych, którzy ich zwolnili, a natężenie przepływów między tymi stanami wynosi ok. 4,5 proc. Oznacza to stabilność udziału osób niezatrudniających i zatrudniających pracowników wśród osób prowadzących działalność gospodarczą.

## 6.5 Charakterystyka beneficjentów

Z danych sprawozdawczych, uzyskanych z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, wynika, że liczba beneficjentów pomocy finansowej dla otwierających działalność gospodarczą wyniosła prawie 16 tys. osób<sup>73</sup> w Działaniu 2.5 ZPORR oraz ok. 56 tys. osób dla SPO RZL.

Z uwagi na występujące w bazie PEFS braki danych (w szczególności różny zakres informacji w przypadku baz PEFS dla SPO RZL i ZPORR), operat losowania został opracowany w poniższy sposób. Wyróżniono 23,6 tys. osób, które otrzymały pomoc finansową na otwarcie bądź prowadzenie działalności gospodarczej w ramach SPO RZL oraz 3,1 tys. w ramach ZPORR.<sup>74</sup> Jest to wartość niższa w stosunku do rzeczywistej liczby osób, które otrzymały wsparcie, ze względu na brakujące informacje o rodzaju oraz wartości wsparcia w bazie PEFS, uniemożliwiające identyfikację pełnej populacji beneficjentów tego wsparcia, porównywalnej między SPO RZL i ZPORR. Przyjęty sposób przygotowania doboru operatu losowania wydaje się najlepszy w oparciu o dostępne dane oraz uzasadniony dla wyciągania wniosków o skuteczności oddziaływania instrumentów finansowych na trwałość przedsiębiorstw i ich porównania między programami.

Dodatkowym tłem dla otrzymanych wyników są rezultaty identycznego badania przeprowadzone w próbie kontrolnej. Wylosowano ją z bazy firm *Eniro* (wydawca *Panoramy Firm*), która to baza zawiera informacje o ok. 1,1 mln firm (zarówno działających jak i zlikwidowanych) powstałych po 2002 i zatrudniających do 5 osób. Wykluczono z bazy również niektóre rodzaje działalności (np. stacje benzynowe, szpitale, baseny). W rezultacie otrzymano operat losowania wielkości ok. 1 mln firm. Z tej grupy wylosowano firmy, z którymi przeprowadzono analogiczną ankietę jak w przypadku firm objętych dofinansowaniem. Próba objęła 1200 firm.<sup>75</sup>

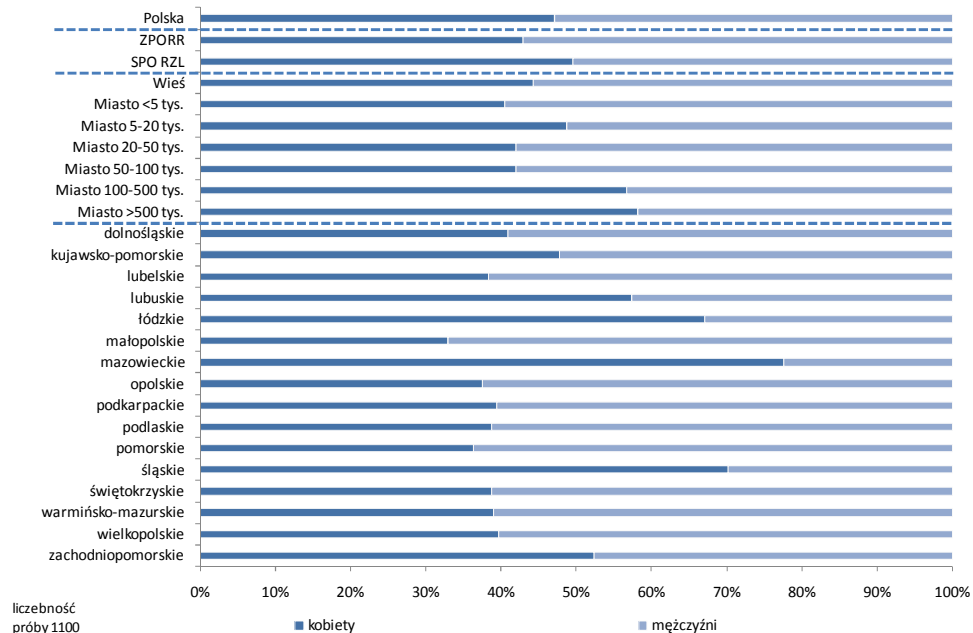
---

<sup>73</sup> Beneficjenci zarówno jednorazowego wsparcia dla otwierających działalność gospodarczą jak również wsparcia pomostowego.

<sup>74</sup> W przypadku ZPORR ograniczono się do osób, które otrzymały wsparcie o wartości co najmniej 7 tys. zł. Uzasadnienie takiego postępowania oraz sposób uogólniania wyników znajduje się w rozdziale metodologicznym (rozdział 3.4).

<sup>75</sup> Dokładny opis metodologii losowania próby kontrolnej znajduje się w rozdziale metodologicznym (3.4).

Rysunek 41 Struktura płciowa beneficjentów finansowego wsparcia prowadzących działalność gospodarczą.

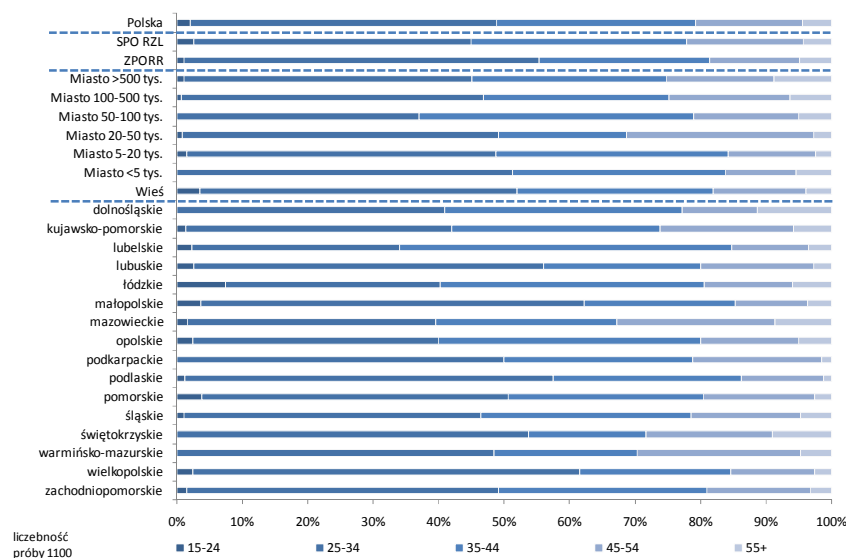


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

W pierwszym etapie warto scharakteryzować przedsiębiorców będących beneficjentami pomocy. W firmach objętych wsparciem zaobserwować można niewielką przewagę mężczyzn (ok. 5 pkt. proc.). Kontrastuje to silnie ze strukturą grupy kontrolnej, w której tylko 1/3 firm prowadzi kobiety. Świadczy to o względnej feminizacji firm wspartych w ramach analizowanych projektów. Na uwagę zasługuje szczególnie wysoki udział kobiet w województwach: śląskim, mazowieckim i łódzkim oraz w dużych miastach. Ponadto, udział kobiet w strukturze dofinansowania w ramach SPO RZL jest wyższy niż w ZPORR. Wynika to z konstrukcji Działania 1.6 SPO RZL, skierowanego wyłącznie do kobiet. W przypadku Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL udział kobiet był niższy niż w ZPORR i wynosił ok. 1/3, czyli podobnie jak w grupie kontrolnej.

Beneficjenci pomocy są zdecydowanie młodsi niż ogół zatrudnionych, gdyż prawie połowa z nich ma mniej niż 35 lat. Struktura wiekowa beneficjentów nie odbiega natomiast istotnie od tej w grupie kontrolnej. Warto zauważyć, że beneficjenci ZPORR są nieco młodsi niż w SPO RZL, pomimo tego, że Działanie 1.2 SPO RZL było skierowane do młodych – stąd większy udział osób do 25 roku życia. W niektórych województwach, jak np. podlaskim czy wielkopolskim udział osób do 35 roku życia dochodzi do 60 proc., podczas gdy w innych (lubelskie, mazowieckie) nie przekracza 40 proc.

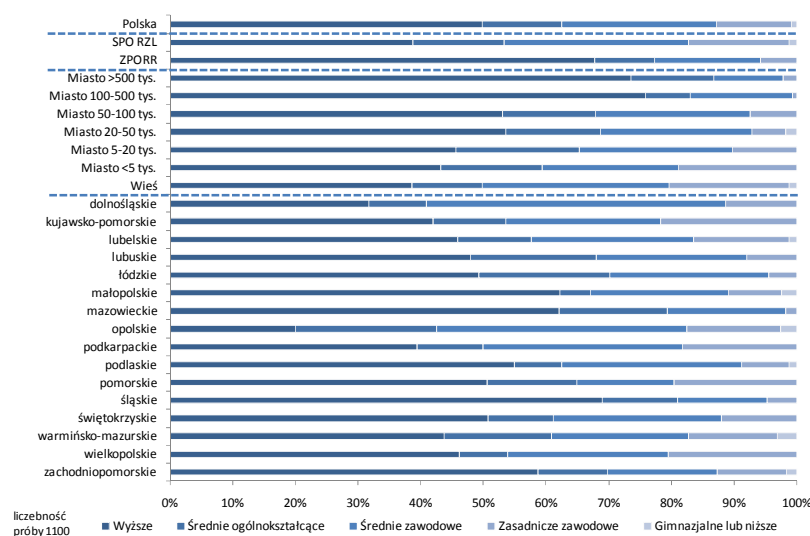
Rysunek 42 Struktura beneficjentów finansowego wsparcia prowadzących działalność gospodarczą według wieku.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

Przeciętne wykształcenie beneficjentów pomocy jest wyższe niż w populacji ogółem, jak również w grupie kontrolnej. Wśród beneficjentów połowę stanowią osoby po lub w trakcie studiów, podczas gdy w grupie kontrolnej stanowią oni ok. 1/3 osób. Co ciekawe, największe zróżnicowanie można zauważyć między programami. W przypadku ZPORR osoby z wykształceniem wyższym lub w trakcie studiów pojawiają się dwukrotnie częściej niż w przypadku SPO RZL, który nie różni się pod tym względem istotnie od grupy kontrolnej. W lepiej rozwiniętych regionach (duże miasta, województwa mazowieckie i śląskie) osoby z wyższym wykształceniem znacznie częściej są beneficjentami pomocy niż w regionach słabiej rozwiniętych (obszary wiejskie, województwa podkarpackie i lubelskie).

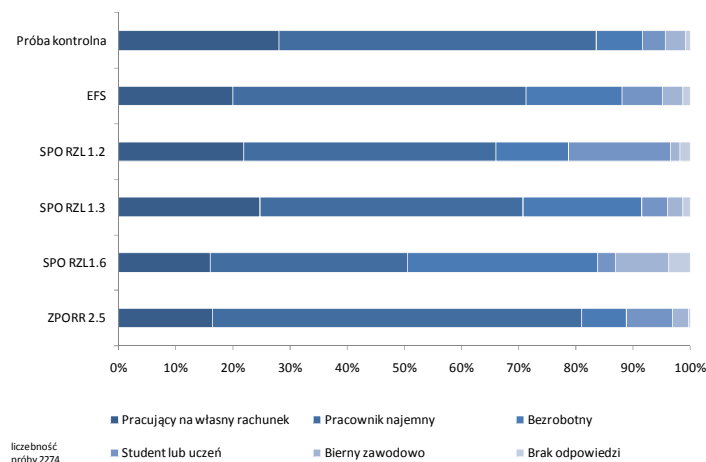
Rysunek 43 Struktura beneficjentów finansowego wsparcia dla prowadzących działalność gospodarczą według wykształcenia (osiągniętego lub w trakcie nauki).



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI przedsiębiorców..

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na fakt, że 20 proc. beneficjentów prowadziło wcześniej (niekoniecznie bezpośrednio przed założeniem firmy) działalność gospodarczą, a prawie 40 proc. pełniło funkcje kierownicze. Ponadto, analiza pozwala stwierdzić, że prawie połowa beneficjentów przed otrzymaniem pomocy miała przynajmniej podstawowe doświadczenie w zarządzaniu. Pod tym względem beneficjenci nie różnią się znacznie od firm z grupy kontrolnej.<sup>76</sup>

Rysunek 44 Struktura przedsiębiorców – respondentów badania CATI według Działań oraz sytuacji na rynku pracy przed otwarciem działalności gospodarczej.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

Aktywność zawodowa beneficjentów różni się w poszczególnych Działaniach. W ramach Działania 1.2 SPO RZL, które zostało skierowane do młodzieży, 18 proc. stanowili uczniowie bądź studenci.<sup>77</sup> Tak niski udział uczniów i studentów w projektach skierowanych do osób młodych świadczy o tym, że są oni objęci pomocą nie bezpośrednio po ukończeniu edukacji, ale po pewnym okresie pracy lub bezrobocia. Co ciekawe, tylko 20 proc. osób objętych Działaniem 1.3 przyznaje się do bycia bezrobotnym przed rozpoczęciem projektu – co stanowi niższą wartość niż w Działaniu 1.6, skierowanym do kobiet. Oznacza to, że znaczna część bezrobotnych kobiet korzystała właśnie z działania skierowanego do nich, a w mniejszym stopniu z projektów skierowanych do ogółu bezrobotnych. Ponadto, warto zwrócić uwagę na fakt, że prawie 2/3 beneficjentów Działania 1.3, skierowanego do bezrobotnych, przyznaje się do bycia zatrudnionym przed rozpoczęciem projektu, podczas gdy bycie zarejestrowanym jako bezrobotny było formalnym wymogiem uczestnictwa w projektach tego działania. Wskazuje to na istnienie znacznej szarej strefy. Warto również pamiętać, że ankietowanych pytano o historię sprzed paru lat, co dodatkowo może zniekształcać wyniki. Z uwagi na zasady przyznawania wsparcia w ramach realizowanych Działań, nie zaskakuje fakt, że wśród beneficjentów znajduje się mniej osób pracujących, a więcej bezrobotnych niż w próbie kontrolnej.

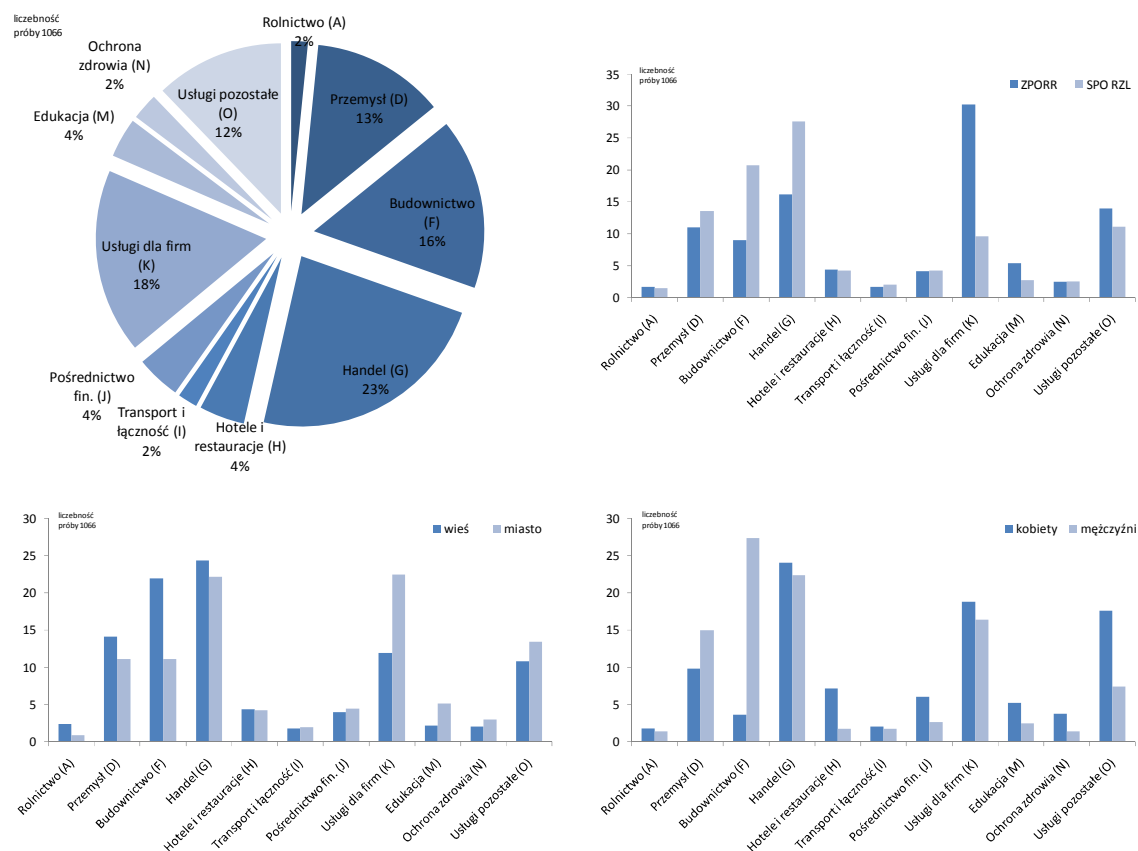
<sup>76</sup> Zgodnie z Uzupelnieniem ZPORR, beneficjentami Działania 2.5 mogły być „osoby fizyczne nie zarejestrowane jako bezrobotne, zamierzające rozpocząć działalność gosp. (bez względu na wiek, płeć, posiadane doświadczenie zawodowe), z wyłączeniem osób, które były właścicielami przedsiębiorstwa i prowadziły działalność gospodarczą po 1 stycznia 2004 r.; działania SPO RZL kierowane były natomiast przede wszystkim do osób bezrobotnych, co szczegółowo analizujemy w dalszej części rozdziału.

<sup>77</sup> Pozostali beneficjenci to osoby młode, które uzyskały wsparcie nie bezpośrednio po zakończeniu kształcenia, ale np. pracując wcześniej.



Wśród prowadzących działalność gospodarczą, którzy otrzymali wsparcie finansowe, zdecydowanie przeważają usługi, a wśród nich handel. Warto jednak podkreślić, że aż 16 proc. działalności gospodarczych dotyczyło budownictwa, a 13 proc. przemysłu. Te wartości odzwierciedlają strukturę firm nowopowstających w gospodarce. Warto zauważyć, że firmy powstałe w ramach ZPORR były bardziej zorientowane na usługi dla biznesu, a te ze SPO RZL - na budownictwo i handel. Firmy budowlane częściej powstawały na wsi, podczas gdy w miastach względnie więcej było firm świadczących usługi dla biznesu. Mężczyźni zdecydowanie przeważali (jako właściciele) w firmach budowlanych i przemysłowych, a kobiety w pośrednictwie finansowym i działalności edukacyjnej. Te podziały wydają się obrazować tendencje obecne wśród całej populacji firm.

Rysunek 45 Struktura przedsiębiorstw-beneficjentów wsparcia finansowego według sekcji PKD



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

Uwagi: Wartości na wykresach podane w procentach

Prawie 67 proc. firm stanowią działalności jednoosobowe, 26 proc. zatrudnia 1-3 pracowników, a 5 proc. więcej niż 3, a tylko 2 proc. więcej niż 9. Pod tym względem firmy objęte wsparciem nie różnią się znacznie od tych z grupy kontrolnej. Przeciętne zatrudnienie wśród działających w momencie badania firm wyniosło 2 osoby, a po 18 miesiącach od rozpoczęcia działalności wynosiło 1,6 osoby. Średnia wielkość zatrudnienia po 18 miesiącach wśród firm wspartych w ramach SPO RZL była nieznacznie wyższa niż w ZPORR i wyniosła odpowiednio 1,95 oraz 1,55, przy wartości dla grupy

odniesienia na poziomie 1,83. Co ciekawe, średnia wielkość zatrudnienia w momencie badania była wyższa w ZPORR niż SPO RZL (odpowiednio 2,24 i 1,92).

Podsumowując, najczęściej beneficjentami pomocy byli mężczyźni (choć było ich mniej niż w grupie kontrolnej), osoby młode (przez 35 rokiem życia), posiadające lub zdobywające wyższe wykształcenie i pracujące wcześniej jako pracownicy najemni. Ze względu na ukierunkowanie poszczególnych Działań SPO RZL na grupy szczególne (młodzi, bezrobotni, kobiety), struktura beneficjentów tych Działań różniła się między sobą oraz od 2.5 ZPORR, ukierunkowanego na szerzej zakrojone wsparcie działalności gospodarczej. Przestrzenne zróżnicowanie beneficjentów jest zgodne ze zróżnicowaniem ogółu populacji – w większych miastach i lepiej rozwiniętych województwach beneficjenci są lepiej wykształceni. Zdecydowaną większość firm stanowią firmy usługowe, ale przemysłowe i budowlane to prawie 30 proc. wszystkich wspartych działalności gospodarczych. Większość z tych firm nie zdążyła się rozwinąć na tyle, żeby zatrudniać pracowników, a ok. 7 proc. zatrudnia ich więcej niż 3. Są to podobne wartości jak dla ogółu firm w podobnym wieku.

## 6.6 Determinanty przeżywalności firm

Przeżywalność firm zależy od wielu czynników, zarówno związanych z samą firmą, jak i z jej otoczeniem. W celu zbadania wpływu poszczególnych zmiennych na rozwój firm, przeprowadzono analizę przeżycia w wykorzystaniu modelu Cox-a. Pozwala on oszacować wpływ poszczególnych zmiennych na ryzyko zamknięcia firmy. Warto podkreślić, że dzięki włączeniu zmiennych zero-jedynkowych dla poszczególnych lat rozpoczęcia działalności, wpływ cyklu koniunkturalnego został w znacznym stopniu wyeliminowany. Dodatkowo, otrzymane wyniki zostały zweryfikowane z wykorzystaniem innych metod estymacji. Szczegółowe wyniki można znaleźć w aneksie metodologicznym.

Przeprowadzona analiza wyników badania beneficjentów projektów umożliwia wyciągnięcie następujących, odpornych na specyfikację modelu, wniosków:

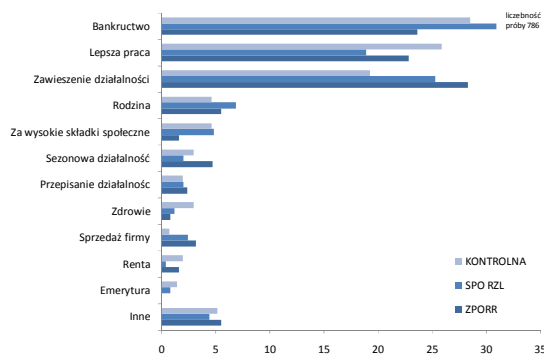
- Wiek nie determinuje istotnie prawdopodobieństwa powodzenia biznesu. Największe ryzyko zamknięcia działalności gospodarczej występuje wśród osób w wieku powyżej 55 roku życia, a najniższe wśród osób w wieku 45-54 lat, które dysponują odpowiednim doświadczeniem, a jednocześnie nie podejmują tak ryzykownych działań jak osoby młode.
- Ryzyko zamknięcia działalności gospodarczej wśród bezrobotnych jest dwukrotnie, a dla osób biernych zawodowo 1,5-krotnie wyższe niż wśród pracujących przed otwarciem działalności gospodarczej. Oznacza to, że programy wsparcia przedsiębiorczości skierowane do bezrobotnych i biernych są szczególnie mocno narażone na niższą skuteczność i ocena ich efektywności powinna brać pod uwagę szczególne predyspozycje tych grup.
- Wykształcenie nie różnicuje istotnie szans na sukces firmy. Największe ryzyko zamknięcia działalności dotyczy osób z wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, a najmniejsze osób z wykształceniem zasadniczym zawodowym. Świadczy to o tym, że zdobycie konkretnych umiejętności oraz kapitału ludzkiego, specyficznego dla danej branży, istotnie zwiększa prawdopodobieństwo przetrwania firmy.
- Pełnienie w przeszłości funkcji kierowniczych bądź prowadzenie biznesu zmniejszają ryzyko zamknięcia firmy (odpowiednio o 30 i 50 proc.). Rozszerza to wcześniejszy wniosek w ten sposób, że również kapitał specyficzny dla prowadzenia działalności gospodarczej zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu.

- Ryzyko zamknięcia działalności gospodarczej jest wyższe wśród kobiet niż wśród mężczyzn. Jest to różnica istotna statystycznie i wynosi ok. 20 proc. Jak pokazuje dalsza analiza, kobiety znacznie częściej niż mężczyźni rezygnują z prowadzenia firmy z powodów rodzinnych, co może tłumaczyć tę różnicę.
- Firmy prowadzone na wsi nie różnią się istotnie ryzykiem zaprzestania działalności od tych z małych miast (do 50 tys. mieszkańców), jednocześnie firmy w większych miastach charakteryzują się 30 proc. mniejszym ryzykiem zamknięcia
- Położenie geograficzne nie różnicuje w istotny sposób przeżywalności firm. Warto zaznaczyć jednak, że najmniejszym ryzykiem zamknięcia charakteryzują się przedsiębiorstwa regionu południowego (małopolskie, śląskie) i wschodniego (świętokrzyskie, podlaskie, podkarpackie, lubelskie), a największym - centralnego (łódzkie, mazowieckie).
- Ryzyko upadku firmy jest zależne od branży, w której działa. W porównaniu do grupy branż o najkrótszej oczekiwanej długości trwania firmy, czyli handlu, napraw, hoteli i restauracji oraz łączności, największą oczekiwaną długość życia ma budownictwo (ryzyko upadku ponad 2-krotnie mniejsze) oraz pośrednictwo finansowe i obsługa firm (1,5-krotnie mniejsze).
- Biorąc pod uwagę wszystkie pozostałe zmienne, wyraźnie wyższe ryzyko zamknięcia firmy w porównaniu do innych, występuje w Działaniu 1.2 SPO RZL. W pozostałych Działaniach ryzyko zamknięcia jest ok. 20 proc. niższe. Wynika to w znacznym stopniu z dominacji młodych osób w Działaniu 1.2. Grupa ta wykazuje się najkrótszym oczekiwanym czasem trwania firmy.

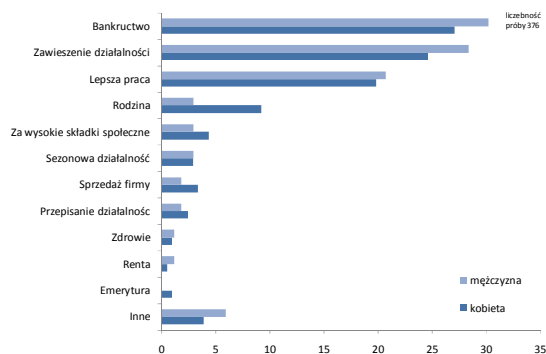
Opisując determinanty zamykania firm warto dodać, że firmy zakładane przez kobiety czterokrotnie częściej niż w przypadku mężczyzn zaprzestają działalności z powodów rodzinnych (opieka nad dziećmi, ciąża), a trzykrotnie częściej są przepisywane na inną osobę (często męża). Mężczyźni natomiast częściej rezygnują z prowadzenia firmy, gdyż znaleźli lepiej płatną pracę najemną. Zamknięcie działalności na skutek niskiej rentowności firmy jest tak samo powszechne wśród kobiet, jak i mężczyzn.

Warto zaznaczyć również, że tylko ok. 1/3 przypadków zamykania firm jest związana z niską rentownością biznesu. Równie często przedsiębiorcy twierdzą, że firma tylko zawiesiła działalność, a nie zakończyła jej definitywnie. Co ciekawe, zawieszenie działalności jest szczególnie popularne wśród beneficjentów ZPORR, co może świadczyć o istnieniu bodźców, które skłaniają beneficjentów raczej do zawieszania niż zamykania działalności. Te bodźce w przypadku beneficjentów SPO RZL wydają się słabsze. Ponad ¼ działalności jest zamykana ze względu na fakt, że przedsiębiorca zdecydował się na inną, bardziej opłacalną pracę. Warto zwrócić też uwagę, że, zgodnie z deklaracjami przedsiębiorców, co dwudziesta firma jest zamykana ze względu na konieczność opłacania składek społecznych, co często wiąże się z wyczerpaniem 24-miesięcznego okresu obniżonych składek po otwarciu działalności gospodarczej.

Rysunek 46 Powody zamknięcia działalności gospodarczej beneficjentów EFS oraz grupy kontrolnej



Rysunek 47 Powody zamknięcia działalności gospodarczej wśród beneficjentów EFS według płci



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

Podsumowując, znaczna część firm jest zamykana nie z powodu niskiej rentowności, ale ze względu na znalezienie innej pracy, sytuację zdrowotną lub rodzinną. Istnieje szereg charakterystyk firm różnicujących prawdopodobieństwo ich powodzenia. Największą trwałością wykazują się firmy założone przez mężczyzn w wieku 30-40 lat, którzy wcześniej pracowali i mają doświadczenie w zarządzaniu, a ponadto dysponują kapitałem specyficznym dla danego typu działalności. Jeśli dodatkowo działalność jest otwierana w dużym mieście w branży budowlanej, to ryzyko upadku jest zdecydowanie niższe od innych firm.

## 6.7 Przeżywalność firm – efektywność netto

Ostatnim etapem tej części ewaluacji jest ocena efektywności netto wsparcia dla przedsiębiorstw. Dla potrzeb badania wyróżniono dwa rodzaje efektów, które świadczą o istnieniu wartości dodanej zrealizowanych projektów:

- Zwiększenie przeżywalności firm objętych wsparciem w stosunku do firm podobnych, które takiego wsparcia nie otrzymały (efekt twardy);
- Zwiększenie liczby działających firm, czyli skłonienie do/umożliwienie założenia firmy osobom, które bez pomocy nie rozpoczęłyby działalności gospodarczej, bądź oddziaływanie na rozwój firm (efekty miękkie).

Wyróżnione wyżej efekty uznano za wyznaczniki efektywności netto, gdyż ujmują one najważniejsze wymiary, które mogą zostać zmierzone za pomocą dostępnych narzędzi. Oddziaływanie na przeżywalność firm zostało zbadane za pomocą porównania funkcji przeżycia firm objętych wsparciem oraz tych z dopasowanej próby kontrolnej. Wpływ na decyzje o otwieraniu firm zostanie natomiast przybliżony poprzez oceny programów dokonane przez beneficjentów.

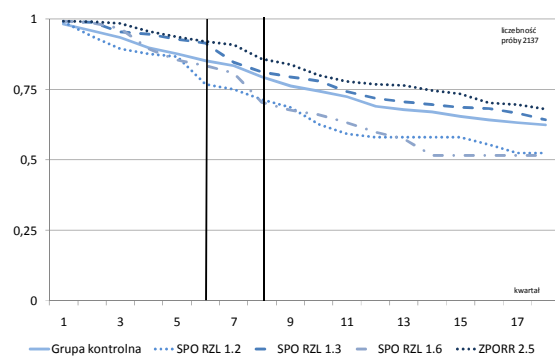
Wykresy funkcji przeżycia przedstawiają udział firm, które dożyły przynajmniej do *n-tego* kwartału, są więc równe  $1-F(t)$ , gdzie  $F(t)$  jest empiryczną dystrybuantą rozkładu okresu życia firm. Funkcje przeżycia pozwalają ocenić, w której grupie więcej firm przeżywa dany okres czasu (np. 1 rok). Jeśli, dla przykładu, wykres funkcji przeżycia dla firm objętych wsparciem stale znajduje się powyżej wykresu funkcji przeżycia pozostałych firm, oznacza to, że firmy objęte wsparciem w każdym okresie mają większe prawdopodobieństwo przetrwania. Jeśli natomiast te wykresy przecinają się,

przebiegając w przybliżeniu na podobnym poziomie, oznacza to, że przeżywalność firm w tych podgrupach nie różni się.

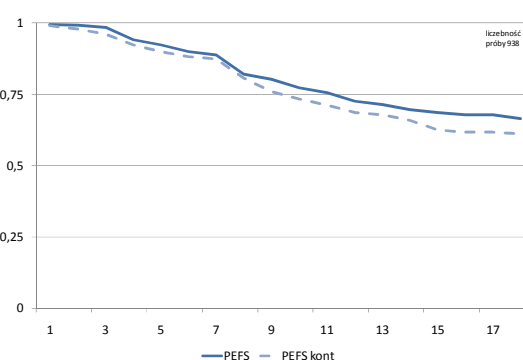
W pierwszym etapie analizy przeżywalność firm została porównana między poszczególnymi programami oraz próbą kontrolną „na surowo”, bez dopasowania. Na kolejnym etapie analizy do przedsiębiorstw, które otrzymały wsparcie, dobierana jest próba kontrolna, która jest odpowiednio podobna do firm, które otrzymały wsparcie. Dopasowanie jest wykonywane dla wszystkich firm objętych wsparciem, a dodatkowo dla ZPORR i SPO RZL osobno. Umożliwia to wszechstronną analizę wyników, z kontrolą mechanizmu selekcji<sup>78</sup> osób podejmujących działalność gospodarczą do pomocy.

Na początkowym („surowym”) etapie analizy okazuje się, że najwyższą przeżywalnością charakteryzują się firmy objęte pomocą w ramach działania 2.5 ZPORR. 85 proc. firm objętych wsparciem w ramach tego działania przetrwało przynajmniej 8 kwartałów, a w przypadku Działania 1.3 SPO RZL 85 proc. firm przetrwało 7 kwartałów. W przypadku Działania 1.2 i 1.6 SPO RZL 85 proc. firm przetrwało 5 kwartałów, natomiast w grupie kontrolnej - 6 kwartałów. W przypadku Działania SPO RZL przeżywalność jest niższa, co wydaje się być spowodowane częstszym doбором osób zakładających firmy o mniejszej trwałości: młodych, bezrobotnych i kobiet. Warto zwrócić uwagę, że w Działaniu 2.5 ZPORR oraz 1.3 SPO RZL przeżywalność jest wyższa niż w kontrolnej grupie firm, które nie otrzymały wsparcia (por. Rysunek 48). Grupa kontrolna dobrano zgodnie z metodologią PSM, która została opisana w rozdziale 3.

Rysunek 48 Funkcje przeżycia firm, które otrzymały wsparcie w ramach SPO RZL, ZPORR oraz w grupie kontrolnej



Rysunek 49 Funkcje przeżycia firm utworzonych w ramach EFS oraz w dopasowanej grupie kontrolnej (PSM)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych PEFS.

Uwagi: Funkcje przeżycia oszacowane przez estymator Kaplana-Mayera. Czas jest podany w kwartałach.

Przeżywalność 18 miesięcy wśród firm objętych wsparciem przez Działanie 2.5 ZPORR wynosi 92 proc., co jest wartością istotnie wyższą od 68 proc., które zostało podane w (ARC Rynek i Opinia,

<sup>78</sup> Mowa tu o mechanizmie selekcji statystycznej, obserwowanej w danych, która jest pochodną zarówno konstrukcji programu, jak i autoselekcji podmiotów do pomocy. W związku z tym, nie musi ona wynikać wprost z zapisów w programach czy projektach, ale być skutkiem np. faktu, że tylko osoby dysponujące odpowiednim kapitałem ludzkim zgłaszały się do udziału w projektach.

2008) w czasie ewaluacji on-going oraz 78 proc. obliczonych przez Dec, Dobrowolska, Pilchowska, Reński, Sikorska, & Szczepocka (2009). Te różnice mogą wynikać z różnic metodologicznych: doboru próby, sposobu zadawania pytań oraz momentu przeprowadzania badania. W niniejszym badaniu istotne jest to, że otrzymane wyniki są porównywalne z wynikami firm ze SPO RZL oraz z grupy kontrolnej, co jest podstawą do dalszego wnioskowania. Ponadto podane statystyki są zbieżne z tymi otrzymanymi na podstawie analiz danych BAEL, gdzie stwierdzono, że 95 proc. prowadzących działalność gospodarczą pozostaje w tym stanie również rok później.<sup>79</sup>

Warto zwrócić uwagę na skok przeżywalności w okolicach 6-8 kwartałów (2 lat) od rozpoczęcia działalności. Wynika on prawdopodobnie stąd, że pewna część firm jest zamykana lub przepisywana na inną osobę w momencie, gdy przestaje obowiązywać niższa składka na ubezpieczenie społeczne.

Przedstawione różnice w przeżywalności firm są istotne statystycznie między ZPORR a SPO RZL oraz ZPORR i grupą kontrolną, natomiast różnica między SPO RZL a grupą kontrolną jest nieistotna statystycznie. Wyniki te mogą być jednak wynikiem nieobserwowalnej selekcji przedsiębiorstw do pomocy, a nie efektywności podjętych działań. W celu wyeliminowania tego zjawiska, przy pomocy metody PSM dobrano próbę kontrolną firm, które nie otrzymały wsparcia. Poza tym aspektem próba kontrolna jest we wszystkich istotnych i obserwowalnych wymiarach<sup>80</sup> podobna do grupy beneficjentów pomocy. Porównania z tą grupą pozwalają dokładniej odpowiedzieć na pytanie o efektywność netto pomocy, czyli na ile obserwowane przedsiębiorstwa przetrwały dłużej niż podobne przedsiębiorstwa na rynku.

Przechodząc do kolejnego etapu analizy, polegającego na porównaniu przeżywalności firm objętych wsparciem w ramach dopasowanych prób, warto zauważyć, że objęcie wsparciem nie skutkuje istotnym statystycznie wzrostem przeżywalności firm ani łącznie, ani w SPO RZL, ani w ZPORR, w stosunku do podobnych firm na rynku. Pomimo obserwowanej wyższej przeżywalności beneficjentów ZPORR różnice te nie są istotne statystycznie. Oznacza to, że zdecydowana większość obserwowanych wcześniej efektów jest skutkiem selekcji lub auto-selekcji osób do programów, a nie efektywności samych działań.

Choć warto zastrzec, że w przypadku ZPORR obserwowana jest wyraźna (choć nieistotna statystycznie) tendencja do wyższej przeżywalności firm niż w przypadku dopasowanej grupy kontrolnej. Może to świadczyć o pewnej efektywności netto ZPORR. Ten wynik można uznać za słabą przesłankę ku temu, że program ZPORR wygenerował wartość dodaną w postaci większej przeżywalności firm objętych wsparciem. Dodatkowo, można zauważyć, że różnica w przeżywalności firm między ZPORR a „surową” grupą kontrolną a ZPORR i dopasowaną grupą kontrolną jest mniejsza w tym drugim przypadku i statystycznie nieistotna. Oznacza to, że faktycznie miały miejsce mechanizmy selekcji firm o większej zdolności do przetrwania w przypadku programu ZPORR. Podsumowując, w projektach Działania 2.5 ZPORR obserwowana jest zarówno selekcja firm o wyższej niż rynkowa przeżywalności, jak i efektywność netto samych projektów.

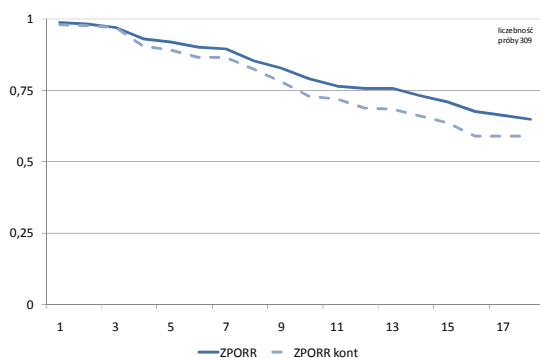
Rysunek 50 Funkcje przeżycia firm utworzonych ze wsparciem ZPORR oraz w dopasowanej grupie

Rysunek 51 Funkcje przeżycia firm utworzonych ze wsparciem SPO RZL oraz w dopasowanej

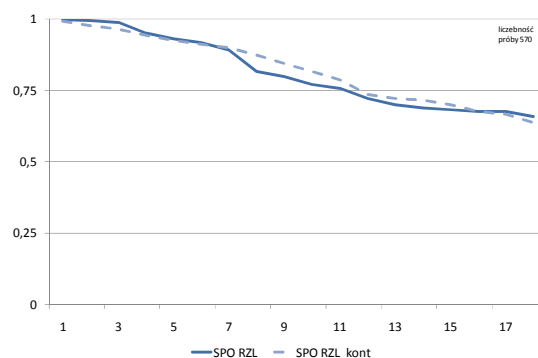
<sup>79</sup> Ze względu na retrospektywną metodę badania, wyniki te trudno porównywać do wyników panelowych badań przeżywalności firm przeprowadzanych przez GUS.

<sup>80</sup> Przy dopasowaniu zostały wzięte pod uwagę takie czynniki jak: płeć, grupy wieku, wykształcenie, stan na rynku pracy, wielkość miasta, grupę pkd, region oraz rok powstania firmy (szerzej patrz rozdz. 2).

kontrolnej (PSM)



grupie kontrolnej (PSM)



Źródło: Obliczenia własne.

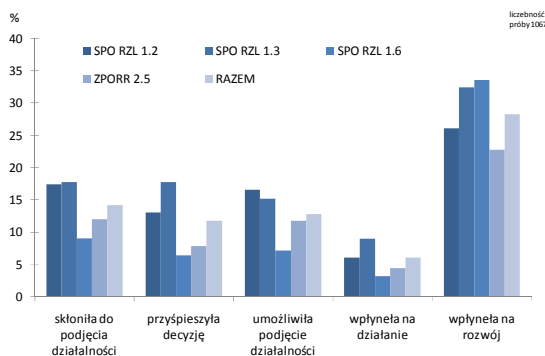
W przypadku SPO RZL, zarówno w przypadku „surowej”, jak i dopasowanej, próby kontrolnej różnice w przeżywalności przedsiębiorstw kontrolnych oraz tych objętych wsparciem są nieistotne. Oznacza to brak oddziaływania netto projektów na przeżywalność, jak również pozytywnej selekcji firm. Z drugiej strony oznacza to, że firmy objęte wsparciem radzą sobie nie gorzej niż podobne do nich firmy na rynku. Co więcej, w przypadku Działań 1.2 i 1.6 widoczna jest wyraźna selekcja firm słabszych (por. Rysunek 48), które jednak nie funkcjonują słabiej od firm do nich podobnych. Nie stwierdzono jednak wpływu zrealizowanych projektów na przeżywalność firm założonych przez beneficjentów.

W obliczu niewielkiego wpływu powyższej pomocy na przeżywalność firm szczególnie istotne jest pytanie o to, czy dzięki zrealizowanym programom zwiększyła się liczba powstających firm, nawet jeśli były one takie same lub słabsze jak średnie na rynku. Częściowej odpowiedzi na to pytanie można udzielić z wykorzystaniem opinii beneficjentów.

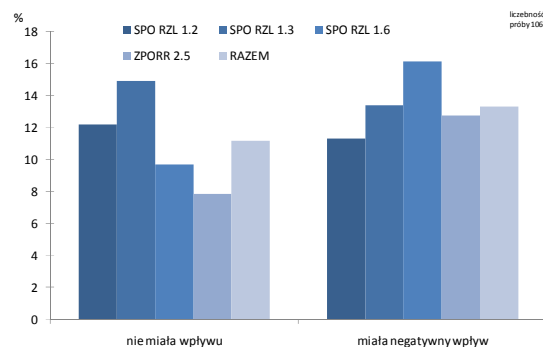
Subiektywne opinie o pomocy są wśród beneficjentów zdecydowanie pozytywne, co jednak stanowi zjawisko powszechne w większości tego typu badań. Na uwagę zasługuje udział odpowiedzi negatywnych. W szczególności, 13 proc. beneficjentów nie zgodziło się z opinią, że pomoc umożliwiła podjęcie działalności gospodarczej. Pokazuje to skalę jałowej straty – co 8 beneficjent otworzyłby działalność bez względu na otrzymane wsparcie. Ta wartość jest najwyższa w przypadku SPO RZL 1.2 i SPO RZL 1.3 – tutaj jałowa strata wydaje się być największa – na poziomie przekraczającym 15 proc., czyli dwukrotnie częściej niż w Działaniu 1.6, w którym natężenie jałowej straty jest najmniejsze. Co ciekawe, jeszcze więcej osób twierdzi, że pomoc nie skłoniła ich do podjęcia działalności gospodarczej, czyli podjęli ją bez względu na otrzymaną pomoc. Odpowiedź na to pytanie podnosi szacunek jałowej straty do przeciętnie 15 proc.

Wyższe szacunki straty sugerują odpowiedzi na pytanie o wpływ pomocy na rozwój i działanie przedsiębiorstwa. Tylko co 20 beneficjent nie dostrzega pozytywnego wpływu pomocy na działanie firmy, ale w przypadku rozwoju dotyczy to już co czwartego beneficjenta. W zależności od programu według od 23 proc. (ZPORR 2.5) do 34 proc. (SPO RZL 1.6) beneficjentów pomoc nie przełożyła się na rozwój firmy. Z drugiej strony tylko ok. 4 proc. beneficjentów nie zgodziło się z żadnym ze stwierdzeń o wpływie pomocy na firmę.

pomocy – udział beneficjentów którzy nie zgodzili się z poniższymi stwierdzeniami nt. otrzymanej pomocy



pomocy – udział beneficjentów którzy zgodzili się z poniższymi twierdzeniami nt. otrzymanej pomocy.



Źródło: Obliczenia własne.

Uwagi: Za zgodzenie się uznano odpowiedzi 4 lub 5, a brak zgody 0 lub 1 w sześciostopniowej skali, na której respondenci oceniali prawdziwość ocen. 0 oznacza całkowite zaprzeczenie, a 5 całkowite potwierdzenie.

Na pytanie zadane wprost, 11 proc. beneficjentów przyznało, że pomoc nie miała wpływu na firmę, a 13 proc. dostrzegło negatywne efekty związane z koniecznością przesunięcia zasobów na zdobycie i rozliczenie pomocy. Co ciekawe, najczęściej negatywny wpływ dostrzegali beneficjenci Działania 1.6, które w innych aspektach było przez nich najlepiej oceniane.

Okazuje się więc, że jałową stratę – tzn. pomoc osobom, które bez niej poradziłyby sobie co najmniej równie dobrze, można szacować na przynajmniej 10-15 proc. beneficjentów. Pomoc wpłynęła bardziej na bieżącą działalność przedsiębiorstw niż na ich rozwój. Nie zmienia to faktu, że, zgodnie z deklaracjami przedsiębiorców, w przypadku 80-90 proc. firm pomoc w faktyczny sposób skłoniła do otworzenia firmy lub przyspieszyła taką decyzję, co należy uznać za wartość wysoką, świadczącą o znacznej wartości dodanej zrealizowanych projektów. Wyniki analizy ekonometrycznej nie dostarczają potwierdzenia o istotnym wpływie zrealizowanych programów na ryzyko upadku przedsiębiorstw.

## 6.8 Podsumowanie i wnioski cząstkowe

Badanie pozwoliło wyodrębnić cechy charakterystyczne polskich firm, prowadzonych przez osoby fizyczne. Po pierwsze, udział prowadzących działalność gospodarczą w Polsce w ogóle zatrudnionych jest wyraźnie wyższy wśród mężczyzn i rośnie, szczególnie w momencie osiągnięcia wieku emerytalnego – osoby prowadzące działalność gospodarczą później przechodzą na emeryturę niż pracownicy najemni. Mała liczba firm w Polsce korzysta z finansowania zewnętrznego, a prawie ¾ wskazuje na niedostateczne środki finansowe jako główne ograniczenie rozwoju firmy (po stronie podażowej).

Zgodnie z wynikami badania, ryzyko zamknięcia działalności jest najniższe wśród osób zatrudnionych przed założeniem własnej działalności gospodarczej. Dodatkowo, obniża je posiadanie wykształcenia zawodowego oraz doświadczenie w zarządzaniu pracownikami. Najdłuższą oczekiwaną długość życia wykazują firmy budowlane oraz związane z pośrednictwem finansowym i obsługą firm.



Wysoka przeżywalność firm dofinansowanych w ramach projektów świadczy o efektywności udzielanego wsparcia. Uzyskane wyniki są zbieżne z uzyskanymi na podstawie analiz przepływów na rynku pracy wg danych BAEL, które pozwalają stwierdzić, że prawie 95 proc. prowadzących działalność gospodarczą, prowadzi ją nadal rok później. Otrzymane statystyki dotyczące przeżywalności firm różnią się jednak od tych uzyskiwanych w panelowych badaniach przeżywalności firm prowadzanych w ramach statystyki publicznej ze względu na odmienną metodologię badawczą.

Badanie wskazuje, że pozytywnych stron wpływu ZPORR i SPO RZL w obszarze przedsiębiorczości należy szukać w zwiększaniu liczby powstających firm, a nie w obszarze zwiększania ich przeżywalności. Powstałe firmy nie wyróżniają się istotnie trwałością na tle podobnych firm funkcjonujących na rynku. Wyjątkiem na tym tle mogą być firmy objęte wsparciem w ramach Działania 2.5 ZPORR. W tym przypadku można zauważyć pewien pozytywny wpływ na ich przeżywalność. Brak negatywnego efektu przeżywalności, w porównaniu do podobnych firm na rynku, świadczy o pozytywnym wpływie projektów na aktywność tych osób. Skala jałowej straty w wysokości ok. 10-20 proc. wskazuje na względną efektywność tego typu programów, ale pokazuje również, że istnieje potencjał do poprawy skuteczności działania.

## 7 Wnioski i rekomendacje

### *Struktura wydatkowanych środków i ich beneficjentów – ocena efektywności alokacji*

Zróżnicowanie alokacji i struktury wydatków między województwami było większe, niż wynikałoby to z istniejących dysproporcji w wielkości poszczególnych regionów. Wyraźne było także wysokie zróżnicowanie regionalne w ramach wybranych priorytetów i działań, przykładowo 2.2 ZPORR. Wyłączając region Mazowsza, relatywnie większe środki skierowane zostały do regionów o niższym poziomie kapitału ludzkiego.

Zgodnie z teoretycznymi uzasadnieniami dla interwencji publicznej w obszarze kapitału ludzkiego, najwięcej środków przeznaczono na działania mające na celu wyrównywanie szans edukacyjnych i zawodowych wybranych grup społecznych i ich integrację zawodową i społeczną. Wysoki był także udział działań wspierających kształcenie ustawiczne, choć nie przełożył się on na wzrost udziału dorosłych w doksztalcaniu się.

#### Rekomendacje:

- Określenie optymalnej alokacji środków między regionami powinno uwzględniać: (i) wysokie zróżnicowanie wewnętrzne samych regionów – wyższe, niż różnice między regionami, (ii) fakt, że stopa bezrobocia nie oddaje dobrze sytuacji na rynku pracy, w szczególności niskiej aktywności zawodowej w niektórych regionach i wysokiego bezrobocia ukrytego w niskoproduktywnym rolnictwie. Wskaźnik zatrudnienia wydaje się lepszą (prostą) miarą rzeczywistych problemów regionalnego rynku pracy.
- Decyzje o alokacji środków między regiony i typy wsparcia musi poprzedzać przygotowanie dokładnej, rzetelnej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, uwzględniającej diagnozę rynku pracy i jego różnych segmentów, uzupełnione o możliwe scenariusze zmian w przyszłości – tak, aby możliwe było zaprojektowanie rozwiązań pozwalających na elastyczne i sprawne realokacje środków.
- Wydaje się, że niezbędne jest bardziej elastyczne i szersze zakreślenie celów działań między różnymi województwami, w szczególności w przypadku działań kierowanych do wybranych grup na rynku pracy (np. osób odchodzących z rolnictwa, powracających migrantów) – z uwagi na dysproporcje w intensywności poszczególnych problemów między regionami.
- Można rozważyć wprowadzenie w ramach alokacji środków mechanizmu naśladującego Krajową Rezerwę Wykonania w ramach poszczególnych działań - stymulującą konkurencję i najefektywniejsze działania. Te (po części zidentyfikowane poniżej) warto oprzeć o porównywalne badania efektywności różnych instrumentów wsparcia (co także omówiono bardziej szczegółowo poniżej).

## Efektywność różnych rodzajów wsparcia

Trudno o jednoznaczną ocenę efektywności realizowanych działań, w szczególności porównanie skuteczności różnych podejmowanych rodzajów wsparcia. Badania ich skuteczności miały najczęściej charakter wycinkowy, realizowane były według niespójnej metodologii, która rzadko umożliwiała ocenę efektów netto wsparcia.

### Rekomendacje:

- Doświadczenie z wdrażania różnych instrumentów wsparcia wskazuje, że warto kontynuować takie instrumenty jak wsparcie otwarcia własnej działalności gospodarczej, wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli, twarde szkolenia konkretnych umiejętności zawodowych. Same szkolenia są ważnym instrumentem dla polityki zwiększania kształcenia ustawicznego, jednak jego wdrażanie wymaga szeregu modyfikacji, które szczegółowo omawiane są poniżej.
- Najwięcej negatywnych opinii dotyczyło wsparcia w postaci programów stypendialnych. Mając na uwadze zastrzeżenia co do grup docelowych tego wsparcia, braku wpływu na wybory edukacyjne, a także liczne problemy „techniczne”, jakie pojawiły się przy jego wdrażaniu, warto rozważyć modyfikację tego typu podejścia lub nie włączanie go w przyszłe działania EFS. Modyfikacja dotyczyć powinna zawężenia instrumentu do osób najbardziej potrzebujących (niskie kryterium dochodowe), zapewniając im wyższe realne świadczenia; jednocześnie stypendiom towarzyszyć powinno doradztwo zawodowe/edukacyjne tak, aby mogły mieć realny wpływ na wybory edukacyjne.
- Oceny efektywności realizowanych działań wskazują, że najskuteczniejsze są działania kompleksowe, obejmujące różne, uzupełniające się interwencje. Przy ich doborze najistotniejsza jest natomiast dobra, rzetelna diagnoza problemu.
- Konieczne jest zapewnienie w kolejnych perspektywach lepszej jakości prowadzonych badań efektywności poszczególnych instrumentów wsparcia, w szczególności oparcie ich o metody ekonometryczne, wykorzystujące grupy kontrolne (lub inne podejścia w ramach szacowania efektów netto), a nie deklaracje samych beneficjentów i/lub Instytucji Wdrażających. Dla umożliwienia porównywania wyników w czasie i między regionami powinny być wykorzystywane spójne metodologie. Warto wypracować np. spójne metodologie oceny efektywności poszczególnych interwencji i rekomendować ich wykorzystanie wszystkim IW (metodologia taka zawierałaby opis metody badawczej, kwestionariusz, opis ekonometrii pozwalający na ocenę efektu netto, minimalne próby badawcze i maksymalne błędy standardowe).
- Równie ważne jest prowadzenie analiz, oceniających względną efektywność różnych instrumentów wsparcia *ex post* i oszacowanie *jałowej straty* prowadzonych działań. Służyć temu mogłyby metaanalizy – tj. analizy podsumowujące efektywność różnych działań i/lub tych samych działań prowadzonych w różnych regionach, także ilościowe (w oparciu o wyniki analiz cząstkowych). Wypracowanie i korzystanie ze spójnych metodologii oceny poszczególnych interwencji (w szczególności częstsze analizy ilościowe, oparte o twarde dane i próby kontrolne) umożliwi przeprowadzenie poprawnej metodologicznie metaanalizy.
- W przypadku działań kierowanych do osób niepełnosprawnych, konieczny jest większy nacisk na ich promocję i dotarcie do grup mniej aktywnych na rynku pracy; ważne jest także wzmocnienie nadzoru nad realizowanymi projektami. Doświadczenia międzynarodowe wskazują, że dobrą praktyką są „metody perswazji”, tj. kampanie podnoszenia świadomości, w celu budowania pozytywnych postaw wobec zatrudniania osób niepełnosprawnych. W ramach takich działań warto skupiać się na promowaniu standardów Społecznej Odpowiedzialności Biznesu, a samo wdrażanie metod perswazji powinno odbywać się we współpracy z partnerami społecznymi

### Rekomendacje: jakie działania dla kogo?

W oparciu o przeanalizowane w raporcie prace ewaluacyjne oraz badania krajowe i międzynarodowe można wskazać pewne kierunki interwencji sprawdzających się dla wybranych grup osób na rynku pracy. Konieczne jest podkreślenie przyjętej tutaj perspektywy wspierania osób mających problemy na rynku pracy i zwiększania ich aktywności zawodowej.

- Osoby młode - dla osób młodych o niskich kwalifikacjach efektywnym narzędziem wsparcia są staże zawodowe; natomiast wsparcie dla absolwentów studiów wyższych charakteryzuje się bardzo wysoką skalą jałowej straty. Efektywnym działaniem kierowanym do bezrobotnej młodzieży jest wsparcie otwierania własnej działalności gospodarczej. Działania kierowane do osób młodych powinny być relatywnie krótkie, aby zapobiegać efektom „lock-in”, tj. zamknięcia w ramach danego działania i opóźniania wejścia na rynek pracy.
- Kobiety – wspieranie otwierania działalności gospodarczej, pozwalające na wejście lub powrót na rynek pracy, wskazywane jest jako efektywne wsparcie kobiet na rynku pracy. Ważne, aby towarzyszyły im działania wspierające możliwość zorganizowania opieki zewnętrznej – nad dziećmi i/lub osobami starszymi. Szkolenia są efektywnym sposobem aktywizacji kobiet biernych zawodowo, Liwiński (2005) pokazuje, że zwiększały one stabilność ich zatrudnienia i istotnie wpływały na wzrost płac. Wpływ podnoszenia kwalifikacji na płace był przy tym szczególnie duży dla gospodarstw najuboższych.
- Osoby starsze – tutaj najistotniejsze wydają się być działania zachęcające do podnoszenia/aktualizacji swoich kwalifikacji zawodowych.
- Osoby długotrwale bezrobotne – skuteczność kierowanych do nich szkoleń i staży nie jest niższa niż w przypadku bezrobotnych krótkotrwale; zupełnie nieefektywne są natomiast wsparcia (niefinansowane z EFS) w postaci robót publicznych i prac interwencyjnych. Sam wpływ szkoleń na szanse na rynku pracy różni się w cyklu koniunkturalnym.

W przypadku wszystkich osób bezrobotnych efektywnym i skutecznym narzędziem dobrze działającym w krajach OECD jest pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe. W Polsce, jak pokazują analizy w raporcie „Zatrudnienie w Polsce 2007”, pośrednictwo pracy i doradztwo zawodowe oferowane przez PUP nie spełniają dobrze swojej podstawowej funkcji, tj. usprawniania mechanizmów i obniżania kosztów poszukiwań na rynku pracy. Podniesienie jakości i dostępności oferowanych usług, modyfikacja stosowanych narzędzi i standardów (realizowana w ramach EFS), czy rozszerzanie współpracy między urzędami pracy a pracodawcami pozwolą na lepsze i bardziej efektywne wykorzystanie tego narzędzia.

Istnieje szereg czynników decydujących o skuteczności interwencji – począwszy od rzetelnej diagnozy problemu i możliwych rozwiązań, poprzez potencjał i doświadczenie projektodawcy, właściwy dobór grupy docelowej, po bieżącą ocenę realizowanych działań oraz elastyczne i sprawne wdrażanie niezbędnych modyfikacji.

## Rynek szkoleń

---

Środki finansowe z Europejskiego Funduszu Społecznego istotnie zwiększyły nakłady na kształcenie ustawiczne w Polsce. Wzrosła dostępność szkoleń, a ich ceny przestały być barierą uczestnictwa. Jednocześnie jednak nie zmieniły się wskaźniki kształcenia ustawicznego (tj. udział osób uczestniczących w różnych formach kształcenia w ogóle osób w wieku 25-64). Przyczyn tej sytuacji jest wiele – wskazuje się przede wszystkim na (i) „efekty wypierania”, tj. uczestnictwo w szkoleniach współfinansowanych z EFS osób, które bez tych środków szkoliły(by) się ze środków własnych lub pracodawców, (ii) skierowanie wsparcia przede wszystkim do podaźowej strony rynku pracy.

Wsparcie państwa skierowane zostało bezpośrednio do instytucji edukacyjnych, co wydaje się być obecnie nieefektywnym instrumentem promocji kształcenia ustawicznego. Jego podstawowym mankamentem jest niezależnienie alokacji środków publicznych pomiędzy placówki edukacyjne od popytu ze strony samych uczestników edukacji ustawicznej. W efekcie, placówki te nie posiadają bodźców, żeby dostosowywać swoją ofertę do potrzeb rynku pracy. Zaburzone są również mechanizmy konkurencji pomiędzy instytucjami szkolącymi, co wpływa negatywnie na jakość oferowanego kształcenia. Powstało bardzo wiele małych, kilkusobowych przedsiębiorstw, które korzystając z relatywnie łatwo dostępnego dofinansowania ze środków EFS, oferują z reguły szablonowe szkolenia o niskiej jakości i tematyce niedopasowanej do potrzeb odbiorców i rynku prac. Firmy tego typu specjalizują się najczęściej w szablonowych szkoleniach z umiejętności miękkich, gdyż takie są po pierwsze łatwiejsze do zrealizowania, a po drugie – jak wskazywali uczestnicy panelu ekspertów - łatwiej uzyskać ich dofinansowanie. Jak wskazywali uczestnicy panelu i rozmówcy, zajęcia te rzadko cechują się wysokim poziomem. Niska jakość i poziom merytoryczny prowadzonych projektów szkoleniowych były - obok braku dopasowania do potrzeb rynku pracy - głównym przejawem nieefektywności prowadzonych działań szkoleniowych.

W ciągu ostatnich lat wyraźnie dał się zauważyć wzrost zainteresowania pracodawców doksztalaniem pracowników. Ich zainteresowanie ogranicza się jednak tylko do szkoleń bezpłatnych lub o niskich kosztach. W efekcie szkolenia dofinansowane ze środków EFS wypierają szkolenia w pełni komercyjne.

### Rekomendacje:

#### Możliwe **rozwiązania regulacyjne** (*alternatywne lub uzupełniające się*):

- Wypracowanie rozwiązań podnoszących jakość oferowanych szkoleń, przede wszystkim poprzez wspieranie konkurencji między instytucjami szkoleniowym. Temu służyć będzie rozwój systemu certyfikacji szkoleń i akredytacji instytucji szkoleniowych (rozwój obecnego systemu – jedna spójna baza instytucji; możliwość ich oceniania przez osoby szkolące, możliwość dostępu do bazy i porównania oferty), poprawie konkurencji służyłoby także np. wprowadzenie bonów edukacyjnych (opisanych poniżej).
- Wsparcie popytowej strony rynku szkoleń (tj. pracodawców i pracowników). Potencjalnymi instrumentami mogą być (i) dotacje dla przedsiębiorstw dla przeprowadzenia szkoleń, zgodnie z zaakceptowanym planem szkoleń, (ii) rozwiązania niefinansowe, takie jak doradztwo dla przedsiębiorstw w wyborze zakresu szkoleń, (iii) bony edukacyjne, indywidualne konta edukacyjne (omawiane szczegółowo poniżej).
- Wprowadzanie obowiązku uwzględniania potrzeb pracodawców przy projektowaniu szkoleń, opartego o rzeczywiste informacje z rynku pracy, a nie informacje od bezrobotnych i ich preferencje.
- Wypracowanie mechanizmów uzależniających alokację środków publicznych na kształcenie ustawiczne między placówki je realizujące od popytu ze strony pracodawców, np. ustalanie (przykładowo na poziomie lokalnym przez Powiatowe Rady Zatrudnienia) planów szkoleń/raportów zestawiających największe potrzeby szkoleniowe na lokalnym rynku i w oparciu o nie alokowanie środków na szkolenia.
- Wypracowanie i upowszechnienie standardów kwalifikacji zawodowych, tj. zdefiniowanie konkretnych umiejętności jakie należy zdobyć, aby uzyskać dany poziom kwalifikacji (potwierdzony standardem). Działania te realizowane są już przez Instytut Badań Edukacyjnych przy Ministerstwie Edukacji (projekt *Krajowe Ramy Kwalifikacji*); warto uwzględnić wyniki ich prac przy tworzeniu regulacji dotyczących korzystania ze szkoleń w ramach EFS (np. konieczność określenia jakie konkretnie kwalifikacje – zgodne z listą opracowaną w ramach projektu KRK - pozwoli dane szkolenie uzyskać)<sup>1</sup>. Wykorzystanie KRK ułatwi w przyszłości rozszerzenie możliwości zdobywania kwalifikacji o różne formy kształcenia, w różnym wymiarze czasu – dzięki poparciu ich konkretnym, ilościowym poziomem umiejętności i certyfikatem.
- Lepsze przełamywanie barier motywacyjnych do kształcenia ustawicznego, w szczególności wśród grup najrzadziej z niego korzystających – większy nacisk na promocję doskonalenia kwalifikacji i realnych korzyści z niego wynikających; zarówno wśród osób prywatnych jak i pracodawców.
- Zaangażowanie partnerów społecznych w budowę otoczenia instytucjonalnego rynku szkoleń, w ustalanie działań i polityki wsparcia kształcenia ustawicznego (przedsiębiorcy będą zabiegać głównie o szkolenia specyficzne, przydatne przede wszystkim w danym miejscu pracy, ale również finansować je będą głównie pracownikom wykwalifikowanym. Związki zawodowe na ogół dbają o równościową politykę szkoleń (uczestniczenie w szkoleniach pracowników najstabilniej wykwalifikowanych), a także tematykę szkoleń z wiedzy ogólnej, przydatnej nie tylko w danym miejscu pracy).

## Rekomendacje (c.d.):

Możliwe **rozwiązania finansowe** (*alternatywne lub uzupełniające się*):

- Rozwój rozwiązań instytucjonalnych służących upowszechnianiu kształcenia ustawicznego (np. fundusz szkoleniowy). Fundusz szkoleniowy jest obecnie tworzony przez przedsiębiorstwa fakultatywnie; przeznaczony jest na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Pewną, jednak niewystarczającą, zachętą do jego tworzenia jest możliwość refundacji przez starostę 50% kosztów szkolenia dla pracowników zagrożonych zwolnieniem. Można rozważyć wprowadzenie szerszych zachęt dla pracodawców do jego tworzenia, np. premiowania jego istnienia (wraz z odpowiednim planem szkoleń) podczas przyznawania środków z EFS dla danej firmy lub uzależnianie przyznania wsparcia na szkolenia od istnienia takiego funduszu.
- Jednym z instrumentów wsparcia popytowej strony rynku szkoleń mogą być indywidualne konta edukacyjne, drugi to bony edukacyjne (omawiane poniżej). Innym – rzadziej praktykowanym - rozwiązaniem są ulgi podatkowe na wydatki związane z podnoszeniem kwalifikacji.
- Indywidualne konta edukacyjne – rozwiązanie, w którym osoby zainteresowane dokończaniem się odkładają własne środki na szkolenia/studia, a wsparcie polega na ich uzupełnieniu przez fundusze zewnętrzne (lub, przykładowo, zaoferowaniu wyższej realnej stopy procentowej). Tutaj także konieczne jest odpowiednie zawężenie grupy wsparcia – do grup o niskich dochodach, dla których realizacja danego szkolenia jest szansą na zwiększenie wynagrodzeń (warto, aby takiemu wsparciu towarzyszyło np. wsparcie edukacyjne w wyborze odpowiedniej ścieżki dokończania, na którą oszczędzane są środki finansowe).
- Bony edukacyjne (oświatowe) – specjalne dokumenty, którymi można płacić za szkolenia/inne formy dokończania. Umożliwiają one swobodny wybór osobie zainteresowanej szkoleniem, wspierają konkurencję między instytucjami szkoleniowymi.
- Rozważenie wprowadzenia wsparcia udzielania kredytów studenckich w ramach EFS – jednocześnie konieczne jest bardzo dobre, wąskie sprofilowanie tego typu wsparcia do osób najbardziej potrzebujących wsparcia finansowego dla możliwości studiowania (np. warunkując wsparcie dobrymi wynikami egzaminów maturalnych i niskim dochodem w gospodarstwie domowym potencjalnego studenta); trzeba mieć na uwadze, że zbyt szerokie wsparcie tego typu prowadzić może do wysokiej skali jałowej straty; bodźce finansowe w szczególności mogą stanowić zachętę do wydłużania okresu edukacji i opóźniania wchodzenia na rynek pracy – niekorzystnego dla późniejszych karier zawodowych.

**Rekomendacje (c.d.):****Możliwe rozwiązania niefinansowe (alternatywne lub uzupełniające się):**

- Zachęcanie pracodawców do inwestowania w kształcenie ustawiczne osób starszych, w szczególności kobiet. Fakt podniesienia efektywnego wieku emerytalnego o 5 lat wraz z wygaśnięciem wcześniejszych emerytur w 2008r. ogranicza jedną z istotnych barier kształcenia ustawicznego osób po 50 roku życia (ich niskiej aktywności zawodowej, wynikającej z szybkiej dezaktywizacji) – warto ją wykorzystać, promując wśród pracowników i pracodawców zalety dłuższego uczestnictwa w rynku pracy i tym samym dłuższego możliwego okresu zwrotu z inwestycji w kapitał ludzki, w tym kształcenie ustawiczne.
- Doradztwo dla firm – w szczególności MSP – w zakresie wyboru odpowiednich szkoleń.
- Udzielanie wsparcia osobom w wyborze szkolenia w ramach doradztwa zawodowego.

**Uwagi ogólne:**

Warto mieć na uwadze, że, z perspektywy polskiego rynku pracy i problemów niskiego uczestnictwa w kształceniu ustawicznym, priorytetowe wydają się działania zachęcające do poprawy swoich kwalifikacji, pomagające w wyborze odpowiednich ścieżek kształcenia i wskazujące realne korzyści z uczestnictwa w kształceniu ustawicznym. Działanie mające na celu złagodzenie barier finansowych w dostępie do kształcenia ustawicznego są istotne, ale konieczne jest ich poprzedzenie wspomnianymi inicjatywami skłaniającymi do samego dostrzeżenia korzyści z zainwestowania we własne kwalifikacje.

Ponadto, z punktu widzenia polskiego systemu, warto dążyć do integracji możliwych instytucji/rozwiązań w zakresie wsparcia kształcenia ustawicznego. Dla „pożądanego” uczestnika systemu – w szczególności osoby o niskich kwalifikacjach, niskich dochodach, trudnej sytuacji na rynku pracy - ważne jest, aby informacje o dostępnych możliwościach zwiększenia swoich kwalifikacji (doradztwo zawodowe i edukacyjne, oferta szkoleniowa, możliwości wsparcia finansowego) uzyskać w sposób kompleksowy, w jednym miejscu.

**Realizacja EFS a polityki krajowe?**

Realizowana w ramach EFS interwencja miała pozytywny wpływ na polityki krajowe. W ich projektowaniu i prowadzeniu coraz częściej wykorzystywane są „dobre praktyki” wypracowane (lub przyjęte) w ramach wdrażania EFS. Dotyczyło to w szczególności planowania działań w perspektywie wieloletniej oraz w sposób zadaniowy; uwzględniania danych i rzetelnej diagnozy w prowadzonych działaniach, rozwój umiejętności samodzielnego kształtowania polityki na szczeblu lokalnym.

W efekcie realizacji działań współfinansowanych z EFS przeprowadzono szereg inicjatyw legislacyjnych, takich jak wzmocnienie roli PSZ, położenie większego nacisku na realizację aktywnych, a nie pasywnych polityk rynku pracy; zwiększenie zakresu współpracy między instytucjami pomocy społecznej a instytucjami rynku pracy; liberalizacja przepisów dotyczących wsparcia osób



niepełnosprawnych; uregulowano także kwestie związane z wydatkowaniem środków publicznych, w tym przyznawaniem oraz rozliczaniem pomocy publicznej.

### *Rozwiązania instytucjonalne – Obserwatoria Rynków Pracy*

Wsparcie z EFS pozytywnie zmieniło system instytucjonalny także w otoczeniu rynku pracy. Powstałe w ramach ZPORR Obserwatoria zmieniły podejście do kompleksowej diagnozy i analizy problemów regionalnych rynków pracy. W ocenie rozmówców, pozwoliły na „stabilizację” podejmowanych działań w zakresie analiz rynku pracy, a także na lepsze sprofilowanie zasobów danych, informacji i wiedzy do potrzeb lokalnych rynków pracy. Dużą zaletą była także rosnąca kompleksowość realizowanych działań – ich lepsze planowanie i projektowanie pomagało uzyskiwać uzupełniające się wyniki i informacje. Istotnym pozytywnym aspektem powstających ORP i ich działalności było wsparcie w budowaniu „kultury ewaluacyjnej” – zrozumienia dla potrzeby umiejętnego i rzetelnego diagnozowania problemów w obszarze interwencji publicznych, odpowiedniej oceny skutków planowanych działań, a także oceny tych skutków *ex post*.

Opinie krytyczne na temat powstałych w latach 2004–2008 obserwatoriów odnosiły się przede wszystkim do (i) jakości prowadzonych przez nie badań, (ii) adekwatności ich zakresu problematycznego, (iii) braku monitoringu rezultatów działania.

#### **Rekomendacje:**

- Zapewnienie jak najszerszego wykorzystania doświadczeń ORP powstałych w ramach ZPORR przez ORP powstające w obecnej perspektywie finansowej.
- Rozwój współpracy między obserwatoriami rynku pracy, służącej zarówno wymianie doświadczeń, jak i wypracowywaniu pewnych wspólnych obszarów działania i spójnych podejść metodologicznych, ułatwiających porównywanie rezultatów badań. Temu służą m.in. spotkania przedstawicieli ORP, Ogólnopolskie Forum ORP.
- Zapewnienie wykorzystania pozytywnych i negatywnych doświadczeń ORP (powstałych zarówno w perspektywie 2004–2006, jak i 2007–2013) przez Obserwatoria powstające w innych obszarach tematycznych (polityki społecznej, gospodarki, rozwoju regionalnego). Najlepszym sposobem przekazywania tej wiedzy wydają się spotkania/konferencje oraz rozwój sieci współpracy między osobami, które rozwijały ORP i osobami odpowiedzialnymi za nowopowstające Obserwatoria.
- Promocja dobrych praktyk i efektywnych rozwiązań wypracowanych przez niektóre Obserwatoria – np. internetowej biblioteki publikacji, paneli ekspertów oceniających rezultaty prac Obserwatorium.
- Rozszerzenie współpracy ORP z obserwatoriami gospodarczymi, edukacyjnymi i regionalnymi (lub odpowiednimi wydziałami urzędów, tam gdzie nie powstały zinstytucjonalizowane rozwiązania), celem tworzenia kompleksowych diagnoz i rekomendacji.

## Polityka wsparcia przedsiębiorczości

Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej było jednym z najefektywniejszych typów interwencji realizowanej w ramach EFS. Wsparcie to skierowane zostało przede wszystkim do osób młodych i dobrze wykształconych, przeważali wśród nich mężczyźni. Przyczyniło się ono do wzrostu liczby firm w Polsce – bez przyznanych dotacji wielu beneficjentów nie byłoby w stanie rozpocząć pracy na własny rachunek. Jednocześnie jednak, poza istotnym wsparciem finansowym ze ZPORR, interwencja ta nie miała wpływu na przeżywalność firm, czyli ich szanse na przetrwanie na rynku. Jednocześnie jednak, ponieważ w ramach SPO RZL wsparciem zostały objęte osoby o słabszych szansach na rynku pracy: bezrobotni, młodzi oraz kobiety, brak negatywnego efektu przeżywalności w porównaniu do podobnych firm na rynku świadczy o pozytywnym wpływie projektów na aktywność tych osób.

Ciekawych wniosków dostarczyła analiza przeżywalności firm w zależności od płci właściciela: firmy zakładane przez kobiety czterokrotnie częściej niż w przypadku mężczyzn zaprzestają działalności z powodów rodzinnych (opieka nad dziećmi, ciąża); mężczyźni natomiast częściej rezygnują z prowadzenia firmy, gdyż znaleźli lepiej płatną pracę najemną. Zwyczajne bankructwo na skutek niskiej rentowności firmy jest tak samo powszechne wśród kobiet, jak i mężczyzn.

### Rekomendacje:

- Rekomendacje dotyczące wspierania otwierania działalności gospodarczej zależą od celu postawionego tej interwencji. Jeśli mieć na uwadze założenia SPO RZL i wspieranie osób w trudnej sytuacji na rynku pracy, projekty powinny być adresowane do osób, które same nie podjęłyby działalności gospodarczej, a jednocześnie mają szansę na założenie firmy, która przetrwa przez pewien czas na rynku. W wymiarze aktywizacji zawodowej oraz upowszechnienia przedsiębiorczości tego typu programy powinny być więc ukierunkowane na grupy szczególne jak, np.: osoby młode, bezrobotne i kobiety – pozwolą im wejść na rynek pracy, nabyć doświadczenia, które przełożą się na lepsze szanse na rynku pracy w przyszłości, nawet jeśli prowadzona przez nich działalność gospodarcza upadnie.
- W konstrukcji programów należy brać pod uwagę jałową strategię. W przypadku grup o dużym potencjale (mężczyźni posiadający doświadczenie i kapitał ludzki z dużych miast) jej ryzyko jest szczególnie duże. Jednocześnie – z perspektywy wspierania trwałości interwencji (a także np. wspierania innowacyjności) – działania kierowane do tych grup będą najbardziej trwałe.
- Ukierunkowanie dodatkowej pomocy i wsparcia przeciwdziałającego niektórym powodom zamykania rozpoczętej działalności gospodarczej może zwiększyć efektywność wsparcia. Dotyczy to w szczególności np. obciążenia obowiązkami rodzinnymi kobiet (np. doradztwo w zakresie możliwości korzystania z zewnętrznych form opieki, rozwój żłobków i przedszkoli).

**Raport metodologiczny**

Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich

## 8 Aneksy:

### 8.1 Tabela rekomendacji

W porównaniu ze stosowanym zazwyczaj układem tabeli rekomendacji pominięto trzy kategorie:

- **sposób wdrożenia** – w przypadku każdej rekomendacji wdrożenie rekomendacji polega na przygotowaniu stosownych zapisów w dokumentach strategicznych i/lub regulacjach prawnych.
- **termin realizacji** – rekomendacje powinny zostać uwzględnione w obecnej i przyszłej Perspektywie Finansowej.

**Rekomendacje bezpośrednio nawiązują do wniosków i podsumowań zawartych w rozdziale 7.**

Tabela wdrażania rekomendacji				
Lp.	Wniosek	Rekomendacja	Adresat rekomendacji	Szczegółowo omówione w :
1.	Zróżnicowanie alokacji i struktury wydatków między województwami było większe, niż wynikałoby to z istniejących dysproporcji w wielkości poszczególnych regionów, ich poziomu gospodarczego i sytuacji na rynku pracy, a więc czynników uwzględnionych w ustalaniu alokacji regionalnej. W szczególności, część środków skierowana do województwa mazowieckiego była większa, niż wynikałoby to z liczby jego mieszkańców	Określenie optymalnej alokacji środków między regionami powinno uwzględniać (i) wysokie zróżnicowanie wewnętrzne samych regionów – wyższe, niż różnice między regionami (ii) fakt, że stopa bezrobocia nie oddaje dobrze sytuacji na rynku pracy, w szczególności niskiej aktywności zawodowej w niektórych regionach i wysokiego bezrobocia ukrytego w niskoproduktywnym rolnictwie. Wskaźnik zatrudnienia wydaje się lepszą (prostą) miarą rzeczywistych problemów regionalnego rynku pracy	Instytucje Zarządzające	Rozdział 4.
2.	W perspektywie finansowej 2004 -2006 alokacja przygotowana została w oparciu o sytuację gospodarczą i społeczno-ekonomiczną, jaka miała miejsce w latach 2002-2003; diagnoza ta nie uwzględniała scenariuszy możliwych zmian, w tym szybkiej poprawy sytuacji na rynku pracy i	Decyzje o alokacji środków między regiony i typy wsparcia musi poprzedzać przygotowanie dokładnej, rzetelnej diagnozy sytuacji społeczno-gospodarczej, uwzględniającej diagnozę rynku pracy i jego różnych segmentów,	Instytucje Zarządzające, instytucje odpowiedzialne za	Rozdział 4.

	<p>sposobu, w jaki zmieniło to strukturę osób najbardziej potrzebujących wsparcia (np. osób o niedopasowanych kwalifikacjach, z barierami dostępu do kształcenia ustawicznego – w miejsce np. osób młodych, które najbardziej skorzystały z szybkiego wzrostu popytu na pracę w latach 2005-2008).</p>	<p>uzupełnione o możliwe scenariusze zmian w przyszłości – tak, aby możliwe było zaprojektowanie rozwiązań pozwalających na elastyczne i sprawne realokacje środków</p>	<p>opracowywanie dokumentów strategicznych</p>	
3.	<p>Niektóre z zaprojektowanych działań ( w szczególności 2.3 i 2.4 ZPORR) w niewystarczającym stopniu uwzględniały międzyregionalne zróżnicowanie sytuacji beneficjentów tych działań - nieadekwatność zakreślonej populacji docelowej do faktycznej struktury społeczno demograficznej populacji w danym regionie (czy np. struktury zatrudnionych).</p>	<p>Niezbędne jest bardziej elastyczne i szersze zakreślenie celów działań między różnymi województwami, w szczególności w przypadku działań kierowanych do wybranych grup na rynku pracy (np. osób odchodzących z rolnictwa, powracających migrantów) – z uwagi na dysproporcje w intensywności poszczególnych problemów między regionami</p>	<p>Instytucje Zarządzające, instytucje odpowiedzialne za opracowywanie dokumentów strategicznych</p>	<p>Rozdział 5 (w szczególności 5.2) .</p>
4.	<p>Jako efektywne wskazywane są projekty oferujące wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli, w tym rozbudowywanie nowych form edukacji przedszkolnej na obszarach wiejskich, gdzie są one stosunkowo słabo rozpowszechnione. Wysoką efektywnością wydają się cechować także projekty przewidujące realizację tzw. twardych szkoleń dotyczących specyficznych umiejętności zawodowych, na przykład spawania, tokarstwa lub bukieciarstwa. Wysoko oceniano również projekty w zakresie komputeryzacji szkół oraz wsparcie dotyczące zakładania działalności gospodarczej</p>	<p>Warto kontynuować takie instrumenty jak wsparcie otwarcia własnej działalności gospodarczej, wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli, twarde szkolenia konkretnych umiejętności zawodowych. Same szkolenia są ważnym instrumentem dla polityki zwiększania kształcenia ustawicznego, jednak jego wdrażanie wymaga szeregu modyfikacji (przedstawionych poniżej)</p>	<p>Instytucje Zarządzające, instytucje odpowiedzialne za opracowywanie dokumentów strategicznych</p>	<p>Rozdział 5.</p>
5.	<p>Badania ewaluacyjne, potwierdzone ocenami ekspertów, wskazują, że programy stypendialne były mało efektywne i nie przyczyniały się do eliminacji trudności związanych z kontynuowaniem nauki. Wskazuje się, że stypendia w niewielkim stopniu przyczyniały się do procesu wyrównywania szans i choć w pewnym stopniu zaspokajały potrzeby beneficjentów, to najczęściej wspierały realizację zaplanowanej wcześniej ścieżki kariery i nie wpływały na wybory edukacyjne. Czynnikiem, który dodatkowo wpływał na małą efektywność pomocy był sposób refundowania wydatków i opóźnienia w wypłatach</p>	<p>Należy rozważyć głęboką modyfikację wsparcia w postaci programów stypendialnych lub nie włączanie go w przyszłe działania w ramach EFS. Modyfikacja dotyczyć powinna zawężenia instrumentu do osób najbardziej potrzebujących (niskie kryterium dochodowe), zapewniając im wyższe realne świadczenia; jednocześnie stypendiom towarzyszyć powinno doradztwo zawodowe/edukacyjne, tak aby mogły mieć realny wpływ na wybory edukacyjne</p>	<p>Instytucje Zarządzające, instytucje odpowiedzialne za opracowywanie dokumentów strategicznych</p>	<p>Rozdział 5.</p>
6.	<p>Oceny efektywności realizowanych działań wskazują, że najskuteczniejsze są działania kompleksowe, obejmujące różne, uzupełniające się</p>	<p>Położenie większego nacisku na realizację działań kompleksowych, obejmujących zróżnicowane instrumenty</p>	<p>Instytucje Zarządzające,</p>	<p>Rozdział 5.</p>

	interwencje. Przy ich doborze najistotniejsza jest natomiast dobra, rzetelna diagnoza problemu	wsparcia pozwalające czerpać z efektów synergii.	instytucje odpowiedzialne za opracowywanie dokumentów strategicznych	
7.	Realizowane ewaluacje najczęściej miały charakter wycinkowy, co nie pozwala na relatywizowanie ich rezultatów w stosunku do innych prowadzonych badań. Ponadto, nawet badania dotyczące tych samych zagadnień, realizowane były w regionach wg zróżnicowanej metodologii. Często ocena skuteczności opierała się bezpośrednio na odpowiedziach respondentów na pytania o efektywność, co obniża ich wiarygodność. Nie jest także możliwe, w zdecydowanej większości przypadków, wskazanie skali jałowej straty podejmowanej interwencji – same wskaźniki „zadowolenia” ze wsparcia czy też sytuacji na rynku pracy po zakończeniu danego wsparcia nic nie mówią o efektywności netto prowadzonych działań. Tylko w niektórych przypadkach prowadzono badania z wykorzystaniem grup kontrolnych	Zapewnienie w kolejnych perspektywach lepszej jakości prowadzonych badań efektywności poszczególnych instrumentów wsparcia, w szczególności oparcie ich o metody ekonometryczne wykorzystujące grupy kontrolne (lub inne podejścia w ramach szacowania efektów netto), a nie deklaracje samych beneficjentów i/lub Instytucji Wdrażających. Dla umożliwienia porównywania wyników w czasie i między regionami powinny być wykorzystywane spójne metodologie, prowadzenie analiz, oceniających względną efektywność różnych instrumentów wsparcia <i>ex post</i> i oszacowanie <i>jałowej straty</i> prowadzonych działań	IZ i IW.	Rozdział 5.
8.	Niejednoznaczne są oceny dotyczące interwencji kierowanych do osób niepełnosprawnych – z jednej strony możliwa jest duża skala jałowej straty, mając na uwadze, że beneficjentami były głównie osoby aktywne, które już wcześniej interesowały się różnego rodzaju inicjatywami i wsparciem dla osób niepełnosprawnych.	Konieczny jest większy nacisk na ich promocję i dotarcie do grup mniej aktywnych na rynku pracy; ważne jest także wzmocnienie nadzoru nad realizowanymi projektami	Instytucja Zarządzająca EFS, PFRON, MPiPS (BON)	Rozdział 5.
9.	Środki z EFS kierowane na rozwój kapitału ludzkiego osób dorosłych przeznaczane były przede wszystkim do podażowej strony kształcenia ustawicznego: urzędów pracy oraz publicznych i prywatnych instytucji szkoleniowych, podczas gdy wiele argumentów teoretycznych i empirycznych przemawia przeciwko takiemu modelowi wsparcia. Zabrakło sprawnego mechanizmu, który pozwalałby na premiowanie najlepszych instytucji; ponadto negatywną konsekwencją kierowania środkami publicznych do podażowej strony systemu edukacji ustawicznej jest niedopasowanie oferty instytucji szkoleniowych do wymogów rynku pracy	Wsparcie popytowej strony rynku szkoleń: lepsze powiązanie wsparcia finansowego na kształcenie ustawiczne z potencjalnymi beneficjentami	IZ, IW, MEN, MPiPS	Rozdział 5 (5.2).
10.		Wypracowanie mechanizmów uzależniających alokację środków publicznych na kształcenie ustawiczne między placówki je realizujące od adekwatności ich oferty w stosunku do popytu ze strony pracodawców		Rozdział 5 (5.2).
11.		Wprowadzanie obowiązku uwzględniania potrzeb pracodawców przy projektowaniu szkoleń, opartego o		Rozdział 5 (5.2).

		rzeczywiste informacje z rynku pracy, a nie informacje od bezrobotnych i ich preferencje		
12.	Istotny wzrost nakładów finansowych skierowanych na rynek szkoleń, znaczący wzrost instytucji szkoleniowych nie przyniosły wypracowania rozwiązań instytucjonalnych służących lepszemu funkcjonowaniu tego rynku	Wypracowanie i upowszechnienie standardów kwalifikacji zawodowych		Rozdział 5 (5.2).
13.		Wypracowanie rozwiązań podnoszących jakość oferowanych szkoleń: wspieranie konkurencji między instytucjami szkoleniowymi; rozwój systemu certyfikacji szkoleń		Rozdział 5 (5.2).
14.	Mimo ogromnych środków przeznaczonych na dofinansowanie kształcenia ustawicznego liczba osób dorosłych podejmujących się akumulacji kapitału ludzkiego nie uległa istotnej zmianie i w 2008 r. pozostawała na takim samym poziomie, jak w roku 2001.	Rozwój rozwiązań instytucjonalnych służących upowszechnianiu kształcenia ustawicznego (np. fundusz szkoleniowy). Fundusz szkoleniowy jest obecnie tworzony przez przedsiębiorstwa fakultatywnie; przeznaczony jest na finansowanie lub współfinansowanie kosztów kształcenia ustawicznego pracowników i pracodawców. Pewną, jednak niewystarczającą, zachętą do jego tworzenia jest możliwość refundacji przez starostę 50% kosztów szkolenia dla pracowników zagrożonych zwolnieniem. Można rozważyć wprowadzenie szerszych zachęt dla pracodawców do jego tworzenia, np. premiowania jego istnienia (wraz z odpowiednim planem szkoleń) podczas przyznawania środków z EFS dla danej firmy lub uzależnianie przyznania wsparcia na szkolenia od istnienia takiego funduszu		Rozdział 5 (5.2).
15.		Przełamywanie barier motywacyjnych do kształcenia ustawicznego, w szczególności wśród grup najrzadziej z niego korzystających – większy nacisk na promocję; zarówno wśród osób prywatnych jak i pracodawców		Rozdział 5 (5.2).
16.	Powstałe w ramach ZPORR Obserwatoria w dużej mierze ‘zrewolucjonizowały’ podejście do kompleksowej diagnozy i analizy problemów regionalnych rynków pracy. Pozwoliły na „stabilizację”	Zapewnienie jak najszerszego wykorzystania doświadczeń ORP powstałych w ramach ZPORR przez ORP powstające w obecnej perspektywie finansowej	IZ, IW, WUP	Rozdział 5 (5.3).

17.	podjętych działań w zakresie analiz rynku pracy, a także na lepsze sprofilowanie zasobów danych, informacji i wiedzy do potrzeb lokalnych rynków pracy. Dużą zaletą była także rosnąca kompleksowość realizowanych działań – ich lepsze planowanie i projektowanie pomogło uzyskać uzupełniające się wyniki i informacje. Istotnym pozytywnym aspektem powstających ORP i ich działalności było wsparcie w budowaniu „kultury ewaluacyjnej” – zrozumienia dla potrzeby umiętnego i rzetelnego diagnozowania problemów w obszarze interwencji publicznych, odpowiedniej oceny skutków planowanych działań a także oceny tych skutków <i>ex post</i>	Zapewnienie wykorzystania pozytywnych i negatywnych doświadczeń ORP (powstałych zarówno w perspektywie 2004–2006, jak i 2007–2013) przez Obserwatoria powstające w innych obszarach tematycznych (polityki społecznej, gospodarki, rozwoju regionalnego)		Rozdział 5 (5.3).
18.		Promocja dobrych praktyk i efektywnych rozwiązań wypracowanych przez niektóre Obserwatoria – np. internetowej biblioteki publikacji		Rozdział 5 (5.3).
19.		Rozszerzenie współpracy ORP z obserwatoriami gospodarczymi, edukacyjnymi i regionalnymi (lub odpowiednimi wydziałami urzędów, tam gdzie nie powstały zinstytucjonalizowane rozwiązania) celem tworzenia kompleksowych diagnoz i rekomendacji		Rozdział 5 (5.3).
20.	Opinie krytyczne na temat powstałych w latach 2004–2008 obserwatoriów odnosiły się przede wszystkim do (i) jakości prowadzonych przez nie badań, (ii) adekwatności ich zakresu problematycznego, (iii) braku monitoringu rezultatów działania	Rozwój współpracy między obserwatoriami rynku pracy, służącej zarówno wymianie doświadczeń jak i wypracowywaniu pewnych wspólnych obszarów działania i spójnych podejść metodologicznych, ułatwiających porównywanie rezultatów badań i poprawę ich jakości		Rozdział 5 (5.3).
21.		Promocja dobrych praktyk i efektywnych rozwiązań wypracowanych przez niektóre Obserwatoria – np. panelów ekspertów oceniających rezultaty prac Obserwatorium.		Rozdział 5 (5.3).
22.	Wsparcie rozwoju przedsiębiorczości i rozpoczęcia własnej działalności gospodarczej było jednym z najefektywniejszych typów interwencji realizowanej w ramach EFS	Warto kontynuować wspieranie otwierania własnej działalności gospodarczej w kolejnych perspektywach finansowych	IZ, IW, WUP	Rozdział 6.
23.	Pewne cechy beneficjentów zwiększają prawdopodobieństwo przetrwania powstałych firm na rynku. Większą efektywnością cechować będzie się przyznawanie pomocy osobom, które uprzednio pracowały, pełniły już funkcje kierownicze bądź prowadziły własną działalność, otwierają działalność w obszarze budownictwa lub pośrednictwa finansowego/obsługi firm. Nie ma znaczenia wykształcenie osoby, która	Możliwe wprowadzenie profilowania beneficjentów wsparcia na rozpoczęcie działalności gospodarczej celem zwiększenia jej efektywności/ zmniejszenia skali jałowej straty .		Rozdział 6.



	korzysta ze wsparcia, ani jej płeć (dla ryzyka bankructwa).			
24.	Firmy zakładane przez kobiety czterokrotnie częściej niż w przypadku mężczyzn zaprzestają działalności z powodów rodzinnych (opieka nad dziećmi, ciąża)	Ukierunkowanie dodatkowej pomocy i wsparcia przeciwdziałającego niektórym powodom zamykania rozpoczętej działalności gospodarczej może zwiększyć efektywność wsparcia		Rozdział 6.

## 9 Bibliografia

*Analiza Kierunków Wspierania Rozwoju Kapitału Ludzkiego Przedsiębiorstw, z Wykorzystaniem Środków EFS.*

ARC Rynek i Opinia. (2008). *BADANIE ANKIETOWE BENEFICJENTÓW OSTATECZNYCH PRIORYTETU 2 ZPORR*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Audretsch, D. B., & Beckmann, A. I. (2007). From small business to entrepreneurship policy. W D. B. Audretsch, I. Grilo, & A. Thurik, *HANDBOOK OF RESEARCH ON ENTREPRENEURSHIP POLICY*.

*Badanie ankietowe beneficjentów niepracujących SPO RZL.*

*Badanie ankietowe beneficjentów ostatecznych działania 2.2 ZPORR. Ocena wpływu wsparcia otrzymanego przez uczniów i studentów na rozpoczęcie przez nich edukacji w szkole wyższej lub uzyskanie wyższego wykształcenia.*

*Badanie ankietowe dotyczące realizacji projektów w ramach Działania 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.*

*Badanie beneficjentów ostatecznych pomocy udzielonej w ramach SPO RZL 2004-2006.*

*Badanie ewaluacyjne działań na rzecz kształcenia i szkolenia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.*

*Badanie ewaluacyjnym działań na rzecz kształcenia i szkolenia w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.*

*Badanie ścieżek prowadzących osoby zagrożone wykluczeniem społecznym do zatrudnienia w ramach działania 1.5 SPO RZL 2004 – 2006.*

Birch, D. G. (1979). The Job Generation Process. *MIT Program on Neighborhood and Regional Change*.

Birley, S. (1985). The role of networks in the entrepreneurial process. *Journal of Business Venturing* .

Black, S., & Philip, S. (2002). Entrepreneurship and Bank Credit Availability. *The Journal of Finance* .

Blanchflower, D., & Oswald, A. (1998). Entrepreneurship and the Youth Labour Market Problem: A Report for the OECD. *OECD* .

*Charakterystyka projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Priorytetu I i II SPO RZL.*

David Machin, Y. B. (2006). *Survival Analysis*. England: JohnWiley & Sons Ltd.

de Meza, D., & Webb, D. (2000). Does Credit Rationing imply Underinvestment? *Journal of Public Economics* .

Dec, D., Dobrowolska, K., Pilchowska, I., Reński, K., Sikorska, M., & Szczepocka, I. (2009). *Efektywne i skuteczne instrumenty wsparcia osób zakładających własną i firmę – doświadczenia z lat 2004-2006*

oraz rekomendacje dla okresu 2007-2013. Fundacja Instytut Przedsiębiorczości i Rozwoju Regionalnego .

Del Monte, A., & Scalera, D. (2001). The Life Duration of Small Firms Born Within a Start-up Programme: Evidence from Italy. *Regional Studies, Taylor and Francis Journals* .

*Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji kadr - badanie projektów szkoleniowych.*

*Działanie 2.1, 2.2. i 2.4 ZPORR Dolnośląskie.*

Evans, D. S., & Leighton, L. S. (1989). Some Empirical Aspects of Entrepreneurship. *The American Economic Review* .

*Ewaluacja bieżąca Programu Operacyjnego "Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL Dla Polski 2004-2006.*

*Ewaluacja działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.*

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

*Ewaluacja projektów podnoszących jakość obsługi osób niepełnosprawnych poszukujących pracy wśród beneficjentów i uczestników projektów Działania 1.4.*

*Ewaluacja tematyczna "Bariery realizacji celów w projektach".*

*Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowej osób niepełnosprawnych.*

*Ewaluacja zdolności absorpcyjnych systemu integracji zawodowych osób niepełnosprawnych.*

Fidrmuc, J., Hainz, C., & Malesich, A. (2006). Default Rates in the Loan Market for SMEs: Evidence from Slovakia. *William Davidson Institute Working Paper Number 854* .

Greene, F. J. (2005 ). Youth Entrepreneurship: Latent Entrepreneurship, Market Failure and Enterprise Support . *Working Paper, University of Warwick* .

Greene, F., & Storey, J. D. (2007). Issues in evaluation: the case of Shell Livewir. W D. B. Audretsch, I. Grilo, & A. Thurik, *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*.

GUS. (2008). *DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA PRZEDSIĘBIORSTW O LICZBIE PRACUJĄCYCH DO 9 OSÓB W 2007 R. .*

GUS. (2009). *WARUNKI POWSTANIA I DZIAŁANIA ORAZ PERSPEKTYWY ROZWOJOWE POLSKICH PRZEDSIĘBIORSTW POWSTAŁYCH W LATACH 2003–2007. GUS.*

*Ocena stopnia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach SPO RZL.*

OECD. (2005). Policy Issues and Recent Policy Developments Concerning SMEs and Entrepreneurship. *W OECD SME and Entrepreneurship Outlook 2005* .

Schimiemann, M. (2008). Enterprises by size class - overview of SMEs in the EU. *Statistics in focus, Eurostat* .

Solow, R. M. (1956). A Contribution to the Theory of Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* .

Stevenson, L., & Lundström, A. (2007). Dressing the Emperor: the Fabric of Entrepreneurship Policy. W D. Audretsch, I. Grilo, & A. Thurik, *Handbook of Research on Entrepreneurship Policy*.

Taylor, M. P. (1999). Survival of the Fittest? An Analysis of Self-Employment Duration in Britain. *The Economic Journal* .

*Wpływ projektów szkoleniowych realizowanych w ramach Działań 2.1, 2.3 oraz 2.4 ZPORR na zaspokojenie potrzeb lokalnych i regionalnych rynków pracy.*

*Wsparcie dla mieszkańców obszarów wiejskich w ramach Działania 2.1 i 2.3 ZPORR.*

*Wsparcie dla przedsiębiorczości w ramach Działania 2.5 ZPORR Dolnośląskie.*

Zawadzki, P. W., & Żejmis M. (2010). Analiza badań prowadzonych przez Obserwatoria lokalnych rynków pracy w Województwach innych niż Mazowieckie wraz z uwagami na temat Obserwatoriów rynku pracy w UE. *Analiza badań realizowanych przez ośrodki inne niż akademickie dotyczących ogólnopolskiego rynku pracy*. Mazowieckie Obserwatorium Rynku Pracy.

Żołnierski, A. (2009). *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2007–2008* . Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości .