

Streszczenie

Badanie, którego dotyczy niniejsze opracowanie, zostało zrealizowane w okresie wrzesień – listopad 2023r. Celem głównym ewaluacji była ocena efektów realizacji PO WER oraz stopnia osiągnięcia zakładanych celów społeczno-gospodarczych, w tym wynikających z zapisów Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu Europa 2020. Cele szczegółowe niniejszej ewaluacji określono w następujący sposób: Analiza i ocena stopnia realizacji celów PO WER, w tym analiza przyczyn ich ewentualnego niewykonania; Identyfikacja i ocena efektów zrealizowanej interwencji; Ocena efektów wsparcia zrealizowanego w ramach działania 2.6 PO WER; Ocena realizacji celów zawartych w Strategii komunikacji PO WER. W niniejszej ewaluacji zastosowano szeroki katalog metod i technik badawczych: Techniki badawcze bazujące na danych zastanych: *Desk research* (analiza źródeł zastanych), analizy ekonometryczno-statystyczne – oddzielnie dla każdego z objętych badaniem obszarów, modelowanie ekonometryczne z uwzględnieniem metody kontrfaktycznej - oddzielnie dla każdego z objętych badaniem obszarów, techniki badawcze w ramach metody jakościowej (dane wtórne): indywidualne wywiady pogłębione (IDI) w ramach różnych grup respondenckich, studia przypadku, warsztaty Charrette, warsztat rekomendacyjny, panel ekspercki (rekomendacyjny), techniki badawcze w ramach metody ilościowej (dane wtórne): badanie ilościowe internetowe (CAWI) skierowane do beneficjentów PO WER – N=2333, badanie ilościowe – wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI) ogół mieszkańców Polski – próba reprezentatywna N=1000.

Dziewięć głównych obszarów interwencji, w ramach których prowadzone były analizy to: rynek pracy, ubóstwo, wykluczenie i integracja społeczna, adaptacyjność przedsiębiorstw i pracowników, edukacja, szkolnictwo wyższe, dobre rządzenie, wsparcie osób młodych, system ochrony zdrowia, innowacje społeczne, ponadnarodowość i programy mobilności.

Poziom realizacji wskaźników PO WER jest wysoki. W większości przypadków wartości docelowe oraz wartości osiągnięte (określone w umowach o dofinansowanie) przewyższają poziom określony jako cel końcowy dla PO WER. W momencie realizacji niniejszej ewaluacji nie został jednak osiągnięty cel końcowy części wskaźników. Wraz z zakończeniem (do końca 2023 r.) realizacji wszystkich zawartych umów wsparcia osiągnięte wartości mogą (zgodnie z szacunkami poszczególnych Instytucji Pośredniczących) wyraźnie wzrosnąć.

Problemy z osiągnięciem założonych wartości wskaźników zadeklarowało 10% beneficjentów PO WER. Główna trudność w tym zakresie była związana z zachodzącymi w okresie wdrażania PO WER zmianami społeczno-gospodarczymi – na przykład spadek stopy bezrobocia i wzrost wskaźnika zatrudnienia utrudniały rekrutację uczestników w projektach kierowanych do osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo. Zachodziło zjawisko konkurowania beneficjentów o uczestników pochodzących z grup o szczególnie trudnej sytuacji, na przykład długotrwale bezrobotnych i z niepełnosprawnościami. W przypadku projektów realizowanych w szkołach trudności w osiąganiu wskaźników związane były z

takimi problemami polskiej edukacji jak przeładowana podstawa programowa czy strajki nauczycieli. Wymagane poziomy niektórych wskaźników rezultatu zostały określone na wysokim poziomie (np. w odniesieniu do wsparcia bezrobotnych) i ich osiągnięcie było bardzo trudne. Wpływ na nieosiągnięcie wskaźników miały także: pandemia COVID-19, rosnąca inflacja oraz wojna w Ukrainie.

We wszystkich obszarach uzyskano pozytywny wpływ Programu na zmianę sytuacji społeczno-ekonomicznej, lecz nie wszędzie był on statystycznie istotny. Stosunkowo największy wpływ zaobserwowano w obszarze rynku pracy, wsparcia osób młodych oraz edukacji, jak również ubóstwa i wykluczenia społecznego. W tych obszarach zrealizowano również projekty o najwyższej wartości w przeliczeniu na 1 mieszkańca od średnio 330 zł dla obszaru wsparcia osób młodych do 437 zł w obszarze edukacji.

Jeśli chodzi o wojewódzkie oddziaływanie projektów, to było ono najsilniejsze w województwie lubelskim (w obszarze ubóstwa, wsparcia osób młodych), podkarpackim (rynek pracy, edukacja), małopolskim (szkolnictwo wyższe, ochrona zdrowia) oraz podlaskim (adaptacyjność).

Badania jakościowe potwierdziły, iż **realizowane w ramach PO WER projekty skutecznie kontrybuowały w sferze zjawiska konwergencji regionalnych** – zatem, Program okazał się skutecznym narzędziem wyrównywania różnic pomiędzy regionami. Efekty te silniej dostrzegano w przypadku oddziaływania projektów w zakresie redukcji różnicowań pomiędzy terenami wiejskimi (słabiej rozwiniętymi) i obszarami miejskimi (charakteryzującymi się lepszym poziomem rozwoju). Pozytywne rezultaty oddziaływania dostrzegało ok. 60% beneficjentów; nieco rzadziej natomiast identyfikowano pozytywne zmiany w zakresie niwelowania różnic międzyregionalnych (52%), co jednak wydaje się zrozumiałe, bowiem ocena w tym przypadku – co do zasady – wymaga szerszej perspektywy, niż perspektywa indywidualnych projektów, często zakotwiczonych lokalnie. Dane badawcze pokazały również, że istotnym źródłem wyrównywania różnic były rozwiązania modelowe (z badania ilościowego beneficjentów wynika, że były one tworzone średnio w ponad ¼ projektów) o szerszym zastosowaniu tj. wykraczającym poza potrzeby projektu, w którym zostały wypracowane. Występowały tu liczne projekty o ogólnopolskiej skali oddziaływania.

Wyniki badania beneficjentów wsparcia wskazują również na główne sfery oddziaływania projektów PO WER. W tym kontekście najczęściej wskazywano na rezultat w postaci nabywania przez grupę docelową nowych umiejętności, następnie na poprawę sytuacji uczestników projektów na rynku pracy, wreszcie na możliwości skorzystania ze wsparcia gdzie indziej niedostępnego, jak również zwiększenie niezależności. Zidentyfikowane tu rezultaty miały bardzo uniwersalny charakter, bowiem z bardzo podobnym nasileniem występowały niezależnie od obszaru interwencji PO WER. Podkreślano także wysoką wartość dodaną interwencji (całkowity brak dostępności wsparcia w przypadku braku projektu), najczęściej ujawniającą się w przedsięwzięciach realizowanych w obszarach: „Dobre rządzenie”, „Innowacje” oraz „Adaptacyjność”. Ostatecznie, zdecydowanie zauważalne są

również efekty konwergencji w sferze społecznej (zdecydowanie bardziej jednoznaczne niż w przypadku efektów w zakresie zróżnicowań regionalnych). Zdaniem beneficjentów są one widoczne przede wszystkim w sferze poprawy sytuacji osób młodych, poprawy sytuacji kobiet i osób z niepełnosprawnościami. Efekty w zakresie wyrównywania różnic społecznych rozkładają się różnie w przekroju poszczególnych obszarów interwencji Programu. Najsilniej (znacznie powyżej średniej) są one dostrzegane w obszarze „Rynku pracy”, „Ubóstwa, wykluczenia i integracji społecznej”, „Edukacji” i „Wsparcia ludzi młodych”, w których wyrównywanie różnic zaobserwowano w ramach wszystkich uwzględnionych w badaniu wymiarów.

Do głównych przeszkód w realizacji projektów w ramach PO WER należy zaliczyć pandemię COVID-19, która doprowadziła do opóźnień w realizacji wielu projektów, a także w niektórych przypadkach mogła doprowadzić do obniżenia jakości oferowanego wsparcia (co do zasady, szkolenia zdalne są nieco mniej efektywne od szkoleń, realizowanych w sposób bezpośredni)¹. W ostatnim okresie (lata 2021-2023) problemem był też znaczący wzrost cen, wskutek czego niektórzy projektodawcy mieli pewne problemy na przykład z rekrutacją szkoleniowców (kwoty przewidziane w budżetach okazywały się niewystarczające). W poszczególnych obszarach interwencji notowano też specyficzne problemy, bardziej szczegółowo opisane w raporcie.

Wdrażanie przez Polskę Strategii Europa 2020, czego ważnym elementem były działania podejmowane w ramach PO WER, było monitorowane przez Komisję Europejską, która co rok przedstawiała zalecenia i cele do osiągnięcia w formie tzw. *Country Specific Recommendations* (CSRs); wynikające z tego (w większości pozytywne) wnioski prezentujemy w raporcie.

Płynące z badania wnioski, oparte na opiniach beneficjentów wsparcia PO WER, wskazują, że realizowane projekty były generalnie zaplanowane w odpowiedni sposób. W realiach wdrażania Programu nie było specjalnych możliwości innego ich zorganizowania, które mogłoby spowodować lepsze oddziaływanie wobec grup docelowych. Przede wszystkim podkreślano generalnie dobre dopasowanie katalogu kosztów kwalifikowalnych. Tym niemniej, udało się zidentyfikować pewne wskazania, dotyczące konfiguracji projektów, która mogłaby spowodować ich doskonalsze wyniki. Mianowicie, wskazywano na konieczność szerszej promocji projektów, zapewniającej lepsze rezultaty w zakresie rekrutacji uczestników, co w praktyce wdrażania projektów okazało się problemem (w przypadku około 1/3 z nich problem ten wystąpił, przy czym pozytywnym wyjątkiem był obszar „Dobrego rządzenia”). Zwracano także uwagę na napięte budżety projektów. Konkludując, badanie pokazało, że nie było możliwości osiągnięcia podobnych rezultatów przy niższych budżetach. W przypadku wielu projektów istotny był kontekst wdrożeniowy,

¹ Należy jednak zauważyć, że choć pandemia spowodowała opóźnienia w realizacji projektów, to jedna w niewielkim stopniu wpłynęła na poziom realizacji wskaźników – opóźnienia w związku z pandemią w większości przypadków zostały nadrobione.

szczególnie zaś pojawienie się pandemii, następnie wybuch wojny w Ukrainie i wreszcie presja inflacyjna. Pośród innych pożądanых zmian w projektach wskazywano także na różne kwestie związane z ich organizacją, w większości jednak były to uwagi specyficzne dla danego beneficjenta / projektu. Często jednak wskazywano na potrzebę lepszej identyfikacji i rozpoznania potrzeb grup docelowych. Wiele z tych propozycji wskazuje na konieczność pokładania w przyszłości większego nacisku na kwestie merytoryczne już na etapie planowania projektów. Poza tym, efekty interwencji były również rezultatem konstrukcji modeli i rozwiązań wypracowywanych w ramach wielu wspieranych projektów. Kluczowe modyfikacje w tym zakresie, obejmowały wskazania dotyczące lepszego rozpoznania potrzeb grup docelowych, oparcie procesu tworzenia rozwiązań modelowych o metodykę zarządzania projektami, tworzenie rozwiązań modelowych z zastosowaniem zasady ich pozytywnej weryfikacji w ramach wyznaczonych kamieni milowych oraz w możliwie szerokich partnerstwach z wyraźnym określeniem docelowego „właściciela” modeli / rozwiązań.

Jeżeli chodzi o wynikające z badania wnioski, które mogą być wykorzystane w ramach perspektywy 2021-2027, to jedną z bardzo ważnych i chyba najtrudniejszych kwestii, związanych z realizacją PO WER, było to, w jaki sposób koordynować wykorzystanie wyników realizacji projektów przez administrację rządową i (w mniejszym stopniu) samorządową. Zrealizowane studia przypadku, a także wyniki wywiadów, wskazują, że kwestia ta była w wielu obszarach nieco problematyczna. W związku z tym w ramach rekomendacji wskazujemy ewentualne kierunki poprawy tej sytuacji.

Działanie 2.6 Wysoka jakość polityki na rzecz włączenia społecznego i zawodowego osób niepełnosprawnych obejmowało projekty realizowane pod egidą Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej w II Osi priorytetowej: Efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji PO WER.

Prowadzone projekty były realizowane przez podmioty z dużym praktycznym doświadczeniem we współpracy z osobami z różnymi niepełnosprawnościami. Pozwoliło to na wypracowanie bardzo szczegółowych i osadzonych w realiach codziennego funkcjonowania modeli/ zaleceń. Rezultaty prowadzonych projektów trudno jest wartościować pod względem (większej-mniejszej) trafności. Z perspektywy IZ ocenia się jednak, że zrealizowane działania stanowiły „właściwą odpowiedź na obserwowane luki w systemie wsparcia osób z niepełnosprawnościami”.

Wśród beneficjentów, IP i IZ panuje zgoda co do tego, że użyteczność zrealizowanych projektów należy ocenić bardzo wysoko.

Badanie ewaluacyjne pozwala stwierdzić, że wypracowane w ramach Działania 2.6 PO WER modele oraz efekty projektów monitoringowych mają bardzo duży potencjał trwałego wykorzystania i replikowania.

Silną stroną działań na rzecz poprawy sytuacji osób z niepełnosprawnościami jest duża spójność działań w kolejnych perspektywach finansowych, dotyczy to także FERS.

W Strategii Komunikacji PO WER budżet na realizację działań informacyjno-promocyjnych przez IZ i IP PO WER na lata 2014 – 2023 szacowano na ok. 12,7 mln EUR, z czego 10,70 mln EUR miała pochodzić z EFS.

Dążąc do minimalizowania szumu informacyjnego oraz racjonalizacji wydatków na komunikację, w Strategii przyjęto założenie, że promowaną marką są Fundusze Europejskie. Natomiast odniesienia do programu PO WER stanowi doprecyzowanie i uzupełnienie komunikacji na temat FE. Zmiana ta wydaje się korzystna. Nie utrudniła beneficjentom identyfikowania funduszu, w ramach którego byli gotowi podjąć działania. Pozwalała natomiast skupiać się na komunikacji konkretnych, prowadzonych działań w powiązaniu z PO WER.

Znajomość nazwy EFS – Europejskiego Funduszu Społecznego jest wśród ogółu badanych Polaków na znacznie wyższym poziomie niż znajomość PO WER, co przede wszystkim wynika z dużo dłuższej obecności tej nazwy w świadomości publicznej. Ogółem, w 2023 roku, 42% badanych zadeklarowało znajomość EFS. Odsetek ten wyraźnie wyższy był wśród osób w wieku 30-49 lat, a więc w grupie, której wczesna dorosłość przypadła na lata akcesji do UE (50%). Osoby z wykształceniem wyższym częściej deklarują znajomość EFS. Logo Funduszy Europejskich jest bardzo dobrze rozpoznawalnym symbolem dla Polaków – już 2022 roku ponad ¾ badanych potwierdzała, że spotkała się z ich logotypem.

Dotychczasowe badania wskazują, że ogólna wiedza nt. tego czym są fundusze unijne jest dość dobrze rozpowszechniona w polskim społeczeństwie i przez ostatnich 8 lat oscyluje na zbliżonym poziomie (61-63% w latach 2014-2022). Natomiast wiedza o możliwości uzyskania wsparcia ze środków unijnych może być obecnie określona jako powszechna. Z perspektywy beneficjentów FE informacje nt. dostępności finansowania są określane jako łatwo, lub bardzo łatwo dostępne.

Cele szczegółowe strategii komunikacji PO WER na lata 2014-2020 należy ocenić jako osiągnięte. Wpływ na to miała duża różnorodność realizowanych działań oraz wielokanałowość przekazu. Nie w pełni osiągnięto zakładane w Strategii wskaźniki, przyczyną tego stanu rzeczy jest z ich wstępne przeszacowanie w stosunku do pozostałych programów operacyjnych i brak korekty w trakcie trwania programu.

Przy konstruowaniu wytycznych do przyszłych działań komunikacyjnych warto rozważyć kilka zmian:

- Ważne jest by sama Strategia Komunikacji była formułowana w bezpośrednim, szczegółowym nawiązaniu do programu, którego dotyczy.
- Z perspektywy wszystkich uczestników działań komunikacyjnych kluczowe jest takie formułowanie przekazu, który pozwoli na budowanie indywidualnej/ jednostkowej motywacji do aplikowania o środki/ udziału w konkretnym projekcie.

- Rekomendujemy też utrzymanie możliwości realizacji części działań beneficjentów w sposób zdalny (np. szkoleń, konsultacji).