

**Evaluacja Działań 1.2 i 1.3 Sektorowego
Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów
Ludzkich 2004-2006**

**Zespół Badawczy pod kierownictwem
Prof. dr hab. Jarosława Górniaka**

**Dr Jolanta Perek-Białas
Dr Barbara Worek
Mgr Magdalena Jelonek
Mgr Anna Jurczak
Mgr Anna Małodzińska
Karolina Keler**

**Instytut Socjologii
Uniwersytetu Jagiellońskiego**



Listopad 2005

SPIS TREŚCI

Wykaz używanych skrótów.....	4
Streszczenie raportu, podstawowe wnioski i rekomendacje	5
Cel, metodologia i przebieg badania.....	28
Główne wyniki badania.....	39
STRATEGIA I CELE PROGRAMU	39
ZASOBY	57
ZDOLNOŚĆ WDROŻENIA.....	64
REZULTATY	81
SKUTECZNOŚĆ	100

SPIS TABEL I ILUSTRACJI

Tabela 1 Podsumowanie odpowiedzi z pytań badawczych, główne wnioski i rekomendacje..	9
Tabela 2: Pytania badawcze i metoda pozwalająca na uzyskania odpowiedzi.....	30
Tabela 3 Terminy i miejsca spotkań grupowych przedstawicieli PUP i projektodawców ze schematu B w poszczególnych województwach.....	35
Tabela 4 Osiągnięte wskaźniki ogólne dla analizowanych województw dla Działania 1.2 w roku 2004.....	82
Tabela 5 Wskaźniki produktu i rezultatu dla Działań 1.2 i 1.3	85
Tabela 6 Stopień realizacji planów (produktów określonych w umowie) dla Działania 1.2	85
Tabela 7 Stopień realizacji planów (produktów określonych w umowie) dla Działania 1.3	86
Tabela 8 Liczba Beneficjentów Ostatecznych, którzy otrzymali dany typ wsparcia w stosunku do liczby Beneficjentów Ostatecznych, którzy brali udział w Działaniu (ogółem), w %....	87
Tabela 9 Korzyści Beneficjentów Ostatecznych z udziału w Działaniach	88
Schemat 1 Schemat całościowej ewaluacji.....	29
Schemat 2 Logika programu.....	40
Schemat 3 Cele Działania (ogólny, szczegółowe, operacyjne) a cele Priorytetu i cele horyzontalne	40
Schemat 4 Wzór matrycy logicznej programu.....	50

Wykaz używanych skrótów

BO	Beneficjent Ostateczny
DWF	Departament Wdrażania Europejskiego Funduszu Społecznego
DZF	Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
IW	Instytucja Wdrażająca
IZ	Instytucja Zarządzająca
IZ PWW	Instytucja Zarządzająca Podstawami Wsparcia Wspólnoty
KOP	Komisja Oceny Projektów
MGIP	Ministerstwo Gospodarki i Pracy
PEFS	Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego
PUP	Powiatowy Urząd Pracy
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SIMIK	System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności
WUP	Wojewódzki Urząd Pracy

Streszczenie raportu, podstawowe wnioski i rekomendacje

Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich stanowi próbę – jak każda tego rodzaju złożona interwencja – podjęcia problemu rozwoju zasobów ludzkich, w tym ograniczenia bezrobocia przez aktywne formy przeciwdziałania temu zjawisku, czemu w szczególności służą Działania 1.2 i 1.3. Realizując podstawowy cel niniejszej ewaluacji tematycznej, czyli identyfikację barier we wdrożeniu Działań 1.2 i 1.3, zespół ewaluacyjny ustalił przy współpracy osób zaangażowanych we wdrożenie tych działań w trzech województwach zbiór rekomendacji, które prezentujemy zbiorczo w zamieszczonej poniżej tabeli. Rekomendacje te powiązane są z wnioskami wynikającymi zarówno ze zgromadzonych opinii naszych respondentów, jak i z przeanalizowanej dokumentacji Działań.

Przed odesłaniem czytelnika do tej syntezy warto jednak pokusić się o podstawowe konkluzje dotyczące barier wdrożenia i najważniejsze rekomendacje, zwłaszcza dotyczące sposobu pracy nad kolejnym programem w obszarze rozwoju zasobów ludzkich na okres programowania 2007-2013.

Podstawą pomyślnego wdrożenia programów publicznych jest jasność i precyzja celów. Po to, by móc śledzić stopień ich wykonania, potrzebne są wskaźniki oraz sposób ich zasilania danymi. Następnie muszą zostać prawidłowo dobrane sposoby działania oraz przyjęty sposób zarządzania wdrożeniem. Muszą zostać ustalone ramy normatywne, w których działania mają być prowadzone. Wreszcie, musi zostać ustalony sposób monitoringu, ewaluacji i zarządzania zmianą, wynikającą z konieczności korygowania i dostosowania programu do zmieniających się okoliczności.

W raporcie została dokonana analiza problemów, na jakie napotykamy w dokumencie programowym SPO RZL przy ustalaniu celów Programu i spójności pomiędzy celem ogólnym, celami Priorytetów i Działaniami. Same cele interesujących nas Działań zostały sformułowane względnie poprawnie. Natomiast problematyczny jest przyjęty zestaw wskaźników: wątpliwe jest, czy zmiana ich wartości pozwoli prawidłowo ocenić osiągnięcia Działań, a zwłaszcza efekty netto, czyli pomniejszone o wartość określonego zjawiska, która została uzyskana w grupie nie objętej interwencją.

W przypadku doboru środków mamy do czynienia z zasadniczym problemem polegającym na tym, że jako kanał finansowania Działania 1.2 i 1.3 w tzw. schemacie A, realizowanym przez Powiatowe Urzędy Pracy, przyjęto Fundusz Pracy, wraz z bagażem regulacji dopuszczalnych form wsparcia ustanowionych Ustawą o promocji zatrudnienia. W efekcie podstawowe aktywności w ramach tych Działań zostały wtłoczone w ramy Ustawy o promocji zatrudnienia, a ściślej – ograniczone do zestawu zdefiniowanych w tej ustawie dopuszczalnych form wsparcia. Działania 1.2 i 1.3 stały się na skutek tego faktycznym substytutem finansowania budżetowego PUP, a konkursy projektów stanowią do pewnego stopnia rytuał, gdyż środki przyznawane są i tak w oparciu o algorytm podziału między PUP, oparty na sytuacji społeczno-gospodarczej danego powiatu. Ogólnie biorąc, obecnie podobne środki przeznaczane są na te same formy wsparcia jak przed SPO RZL, przy wyższych kosztach wynikających ze złożoności obsługi. Wojewódzkie Urzędy Pracy zostały wzmocnione kadrowo dla potrzeb wdrażania SPO RZL, natomiast Urzędów Powiatowym przybyło pracy w związku z koniecznością obsługi dokumentacji Programu. Bez zmiany ram ustawowych Programu tego rodzaju działania, jak Działania 1.2 i 1.3 będą zawsze raczej powieleniem urzędniczej rutyny, niż innowacyjnym poszukiwaniem rozwiązań problemów grup docelowych. W toku wdrożenia pojawiły się też pewne problemy z zarządzaniem i komunikacją w obrębie programu, które dalej opisujemy.

Pełna analiza wszystkich działań SPO RZL wykracza poza zakres tego dokumentu, niemniej pozwalamy sobie na konstatację, że Program w obecnej postaci nie adresuje w sposób wystarczający tytułowego rozwoju zasobów ludzkich, zwłaszcza w zakresie rozwijania kapitału ludzkiego. Widać to wyraźnie w rozerwaniu więzi pomiędzy formami wsparcia bezrobotnych a budowaniem nowoczesnego systemu edukacji przez całe życie. Prowadzi to do **poważnego zmniejszenia trwałości efektów** generowanych przez środki EFS.

Poniżej zamieszczamy kluczowe rekomendacje, odnoszące się do najważniejszych aspektów programowania Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL i sposobu wdrażania tych Działania:

- Należy podporządkować proces przygotowania kolejnego programu operacyjnego zasadom metodologicznym programowania polityk publicznych, w tym znanym powszechnie i opisywanym m.in. w dokumentach wydawanych przez Komisję Europejską kryteriom, które powinny spełniać cele, wskaźniki i konstrukcja dokumentu.
- Na każdym poziomie Programu cele powinny być: precyzyjne, mierzalne, osiągalne, realistyczne przy danych zasobach oraz określone w czasie. Dla celów, na każdym poziomie – a więc programu, poszczególnych priorytetów i działań – powinny zostać przyjęte wskaźniki osiągnięć, także spełniające standardy metodologiczne (zbiór takich dobrze sformułowanych zasad przyjęte zostały dla potrzeb Ogólnej Metody Koordynacji na szczycie UE w Laeken).
- Należy tak konstruować w przyszłości program, by – uwzględniając racjonalne dążenie do sfinansowania maksimum wydatków statutowych administracji ze środków strukturalnych – otworzyć możliwość elastycznego i innowacyjnego dobierania środków do specyficznych, lokalnych i regionalnych problemów występujących na rynku pracy. Nie należy kontynuować zbyt kosztownego, quasi-konkursowego sposobu alokacji środków, który faktycznie następuje i tak o algorytm. W przypadku utrzymania finansowania PUP opartego o algorytm należy zmniejszyć koszty transakcyjne takiej alokacji, obecnie nadmiernie rozdęte przez biurokratyczne procedury. Nawet przy utrzymaniu przez jakiś czas dotychczasowej formy działania PUP, należy stworzyć kanały prefinansowania działań innowacyjnych, specyficznych i poddanych rzeczywistej procedurze konkursowej, realizowanych zarówno przez PUP, inne podmioty i w oparciu o porozumienia o współpracy lub partnerstwie publiczno-prywatnym.
- Należy dokonać gruntownej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia. Ustawa powinna określać podstawowe ramy prawne polityki rynku pracy i zasady programowania, finansowania, monitoringu i ewaluacji programów i projektów. Natomiast konkretne formy wsparcia powinny wynikać z logiki projektu. Umożliwiłoby to stosowanie i sprawdzenie w działaniu także innowacyjnych rozwiązań. W ten sposób uzyskano by niezbędną elastyczność doboru środków do celów.
- Przy ustalaniu grup docelowych i instrumentów wsparcia w obrębie poszczególnych Działania w następnym okresie programowania należy wziąć pod uwagę wyniki badań potrzeb, analizę efektywności netto poszczególnych form wsparcia i wyniki ewaluacji projektów realizowanych przez różnych beneficjentów, a także doświadczenia i opinie PUP, tak by poza faktycznym zasięgiem wsparcia nie pozostawały istotne grupy bezrobotnych, a działania były efektywne i dostosowane do potrzeb.
- Należy objąć osoby długotrwale bezrobotne (powyżej 24 miesięcy) działaniami skierowanymi do innych bezrobotnych, a nie tylko do osób wykluczonych społecznie. Postulat ten jest szczególnie ważny, dopóki zostanie utrzymany dotychczasowy

system faktycznie (choć nie formalnie) wyłączający te osoby z możliwości skorzystania z wsparcia ze strony PUP.

- Najpóźniej w 2006 roku należy przeprowadzić analizę SPO RZL i jego komplementarności z aktualnie realizowanymi programami operacyjnymi, generującymi miejsca pracy i popyt na określoną strukturę podaży pracy. Pozwoli to przygotować podstawy do koordynacji programów operacyjnych mających skutki dla rynku pracy na okres 2007-2013. Chodzi o to, by rozwój zasobów ludzkich został zgrany z trendami w zakresie struktury popytu na pracę.
- Należy opracować systemem poprawnie skonstruowanych wskaźników społecznych dla potrzeb oceny sytuacji na rynku pracy, w zakresie wykluczenia społecznego i rozwoju zasobów ludzkich, które pozwolą ocenić efekty netto programu. Należy wprowadzić zasadę oceny efektów netto do ewaluacji projektów i przebudować pod tym kątem system monitoringu i sprawozdawczości. Docelowo należy zbudować zintegrowany system monitoringu efektów interwencji na rynku pracy.
- System statystyki publicznej musi zostać przystosowany do systemu wskaźników zdefiniowanych dla potrzeb polityk publicznych, w tym wypadku rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich. Opracowane przez ekspertów i poddane walidacji kluczowe wskaźniki oddziaływania (wpływu) programów operacyjnych, uwzględniające dekompozycję regionalną i wynikającą z potrzeby monitorowania celów horyzontalnych, powinny być standardowo publikowane przez GUS przy zachowaniu maksymalnie możliwej aktualności.
- Wskaźniki powinny dostarczać obrazu **skuteczności i efektywności netto** poszczególnych instrumentów, a dane powinny być zbierane tak, by umożliwić zbudowanie stosownych wskaźników w tym zakresie. Określanie wskaźników w kategoriach osiągnięć programu ma znaczenie praktyczne: osiągnięciem każdego Działania ma być zmiana dotycząca beneficjentów ostatecznych i sytuacji społecznej, a nie formalna realizacja działań. **Fundamentalne znaczenie dla racjonalnego programowania ma znajomość wpływu netto programu, czyli efektu ponad to, co ma miejsce bez podjętej interwencji.** Wymaga to właściwego zaprojektowania monitoringu i ewaluacji od początku programu.
- Sprawozdania (standaryzowane) powinny być w znacznym stopniu generowane automatycznie, w każdym razie w zakresie informacji ilościowej. Należy zmienić radykalnie logikę konstrukcji systemu monitoringu. Beneficjenci (PUP i inne podmioty realizujące projekty) powinni wprowadzać do systemu jednostkowe dane o projektach i beneficjentach ostatecznych, których zakres powinien zostać określony w oparciu o koncepcję systemu wskaźników i dobrze zdefiniowane potrzeby informacyjne na każdym poziomie systemu wdrażania SPO RZL.
- Należy zaprojektować przyjazne i poddane przed wdrożeniem pilotażowi formularze sprawozdawcze w ramach elektronicznego systemu akwizycji i analizy danych. Formularze powinny być wypełniane w łatwej w obsłudze aplikacji, zawierającej procedury kontrolne i nie powinny wymagać dokonywania samodzielnych obliczeń i agregacji, lecz wprowadzenia wyłącznie elementarnych danych jednostkowych. Resztę powinien wykonywać system analityczny.
- Konieczne jest zbudowanie systemu analizy danych gromadzonych w systemie sprawozdawczości SPO RZL (PEFS, SIMIK) wraz ze stosowną platformą informatyczną, umożliwiającą wykorzystanie gromadzonych informacji na szczeblu lokalnym i regionalnym.

Szersza lista rekomendacji zawarta jest w tabeli poniżej. Może się wydać zaskakujące, że w tym wstępie tak duży nacisk został położony na kwestie metodologii konstrukcji, wdrożenia i monitoringu Programu i będących przedmiotem analizy Działów 1.2 i 1.3. Jednak analiza sytuacji prowadzi do wniosku, że:

- W tym zakresie efekty są najbardziej zależne od woli decydentów, w tym Instytucji Zarządzającej, a w związku z tym realizacja rekomendacji jest możliwa.
- Niedostatki w tym obszarze powodują zbędne angażowanie zasobów i ograniczają trwałe efekty.
- Bez namysłu nad celami i dobrze realizowanego monitoringu i ewaluacji efektów pojawia się zagrożenie marnotrawstwem publicznych środków.
- Dotychczasowe funkcjonowanie systemu interwencji na rynku pracy nie prowadzi do weryfikacji racjonalności podejmowanych działań i w konsekwencji do instytucjonalnego uczenia się.

Zachęcamy do realizacji odrębnych projektów ukierunkowanych na opracowanie:

1. Systemu statystycznie wiarygodnych i jasnych pod względem normatywnej interpretacji wskaźników monitorowania sytuacji na rynku pracy i osiągnięć interwencji publicznych oraz diagnozę (w kategoriach wskaźnikowych) i sformułowanie celów w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, w tym w kontekście interwencji na rynku pracy.

2. Spójnego, jednorodnego systemu monitoringu SPO RZL (można zacząć od Działów 1.2 i 1.3) opartego o zdiagnozowane potrzeby informacyjne i zaprojektowane raporty analityczne dla poszczególnych szczebli systemu wdrożenia, a opartego o wprowadzane do systemu jednostkowe dane o projektach i beneficjentach ostatecznych.

W przypadku pierwszego z tych zagadnień zachęcamy do uruchomienia dwóch lub trzech konkurencyjnych projektów, prowadzonych przez różne ośrodki eksperckie. Zagadnienie to, ciągle niedoceniane w polskiej administracji publicznej, jest jednym z ważniejszych dla jakości zarządzania wdrożeniem programów operacyjnych.

Stoimy też na stanowisku, że regulacje prawne, w tym ustawy i regulacje europejskie, muszą być podporządkowane celom polityk publicznych, a nie na odwrót. W zakresie rozwoju zasobów ludzkich i innych polityk społecznych, w razie niezgodności pomiędzy trafnymi ze społecznego punktu widzenia celami i logicznie dobranymi środkami ich osiągnięcia a dotychczasowymi ramami ustawowymi to te ostatnie powinny ustąpić.

Tabela 1 Podsumowanie odpowiedzi z pytań badawczych, główne wnioski i rekomendacje.

TEMATY	PYTANIA	WNIOSKI	REKOMENDACJE SZCZEGÓŁOWE
STRATEGIA I CELE	1.W jakim stopniu program jest spójny i trafny?	Na poziomie celów ogólnych SPO RZL mamy do czynienia z błędami metodycznymi, które wpływają na ujęcie celów Priorytetów i Działań, w tym będących przedmiotem niniejszej analizy Działań 1.2 i 1.3: cele ogólne pomieszczone są z niedoskonałymi prototypami założeń dotyczących oczekiwanego poziomu zmian w wartościach wskaźników osiągnięć lub ze środkami pozwalającymi na uzyskanie zakładanych celów.	Zespół programujący i ewaluator <i>ex-ante</i> powinni w większym stopniu zwracać uwagę na strukturalne i metodyczne aspekty programu operacyjnego, w tym zwłaszcza na sposób formułowania celów i związki pomiędzy celami programu, priorytetów i działań. Cele powinny wyrażać pożądany stan rzeczy w przyszłości.
		Cele ogólne SPO RZL są ogólnymi deklaracjami kierunkowymi, w oparciu o które trudno ustalić oczekiwane efekty programowanych działań. Cele Działań 1.2 i 1.3 są poprawniej sformułowane (choć 1.2 wymaga korekty redakcyjnej), ale ze względu na niejasność celów ogólnych nie są z nimi precyzyjnie powiązane.	Na każdym poziomie programu, a nie tylko na poziomie działań, cele powinny być: precyzyjne, mierzalne, osiągalne, realistyczne przy danych zasobach oraz określone w czasie. Dla celów na wszystkich poziomach powinny zostać ustalone oczekiwane poziomy docelowe w oparciu o zestaw kluczowych wskaźników osiągnięć.
		Program nie jest w pełni spójny, gdyż z jednej strony zapisano w nim ambitnie preferencje dla innowacyjnych i nastawionych na rozwój zasobów ludzkich interwencji na rynku pracy, z drugiej zaś strony wtłoczono go w sztywne ramy finansowania z Funduszu Pracy, dopuszczające tylko zdefiniowane ustawowo formy wsparcia.	Należy tak przebudować program i zasady jego finansowania, by środki były dopasowane do celów i zapewniały możliwość ich realizacji. Trzeba zapewnić prefinansowanie dla wszystkich rodzajów projektów, które są przewidywane przez program, w tym schematu B. Nie wyklucza to racjonalnego dążenia do sfinansowania maksimum wydatków statutowych administracji ze środków strukturalnych, jednak same te działania i określające je przepisy powinny także podlegać weryfikacji z punktu widzenia funkcjonalności wobec celów programu.
		W dokumencie programowym Działania 1.2 i 1.3 występuje niespójność: w warunkach prefinansowania z Funduszu Pracy, ze względu na ustawowe zdefiniowanie dopuszczalnych form wsparcia, nie stwarza on w ramach dominującego schematu A pola do innowacyjnego generowania form wsparcia dla zdefiniowanych grup docelowych. Nie zapewniono właściwie prefinansowania schematu B.	Należy dokonać gruntownej nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia. Ustawa powinna określać podstawowe ramy prawne polityki rynku pracy i zasady programowania, finansowania, monitoringu i ewaluacji programów i projektów. Natomiast konkretne formy wsparcia powinny wynikać z logiki projektu. Umożliwiłoby to stosowanie i sprawdzenie w działaniu także innowacyjnych rozwiązań. W ten sposób uzyskano by niezbędną elastyczność doboru środków do celów. Ponadto trzeba zapewnić prefinansowanie dla wszystkich rodzajów projektów, które są przewidywane przez program. Nie wyklucza to racjonalnego dążenia do sfinansowania maksimum wydatków statutowych administracji ze środków strukturalnych, ale nie to powinno dominować. Także formy wsparcia przewidywane dotąd ustawą powinny podlegać ewaluacji i w konsekwencji modyfikowane, wzmacniane lub osłabiane.

		W opinii uczestników badań Działania 1.2 i 1.3 są trafne w stosunku do potrzeb tych kategorii bezrobotnych, którzy zostali objęci programem. Jednocześnie zwracano uwagę, że nie wszyscy z zarejestrowanych i wymagających wsparcia bezrobotnych mogą zostać tym wsparciem objęci w ramach analizowanych Działań. PUP realizują głównie Działania 1.2 i 1.3, angażując w tę realizację całe swoje zasoby kadrowe, nie są więc już zainteresowane realizowaniem projektów w ramach innych działań, w szczególności 1.5, które adresowane jest m.in. do bezrobotnych o stażu powyżej 24 miesięcy. W konsekwencji oznacza to, że PUP w ramach SPO RZL nie mają oferty skierowanej do wszystkich bezrobotnych. Powoduje to problemy po stronie BO, gdyż w świadomości społecznej PUP są jednostkami odpowiadającymi za wspieranie wszystkich bezrobotnych. Samo zaklasyfikowanie osób zarejestrowanych jako bezrobotne powyżej 24 miesięcy w działaniu skierowanym do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a nie do ogółu bezrobotnych, jest nietrafne w polskich warunkach, mimo, że w UE faktycznie takie osoby są klasyfikowane jako zagrożone wykluczeniem społecznym.	Przy ustalaniu grup docelowych i instrumentów wsparcia w obrębie poszczególnych działań w następnym okresie programowania należy wziąć pod uwagę wyniki badań potrzeb, analizę efektywności netto poszczególnych form wsparcia i ewaluacji projektów realizowanych przez różnych beneficjentów, a także doświadczenia i opinie PUP, tak by poza zasięgiem wsparcia nie pozostawały istotne grupy bezrobotnych (w tym także grupy bezrobotnych powyżej 24 miesięcy), a działania były efektywne i dostosowane do potrzeb. Należy dążyć do objęcia wszystkich bezrobotnych, niezależnie od czasu pozostawania bezrobotnymi, działaniami realizowanymi standardowo przez PUP.
		<u>Podsumowanie:</u> Jedną z kluczowych barier wdrożenia Działania 1.2 i 1.3 w ich pełnym wymiarze, zakładającym m.in. innowacyjność w rozwiązywaniu problemów bezrobotnej młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych jest poddanie tych działań reżimom obecnej Ustawy o promocji zatrudnienia. W świetle analizy dokumentów i opinii, Działania 1.2 i 1.3 jawią się jako przedsięwzięcia zorientowane przede wszystkim na wydatkowanie środków uzyskiwanych w wyniku algorytmu na ustawowo zdefiniowane formy wsparcia, a nie na rozwiązanie identyfikowanych i lokalnie zróżnicowanych problemów osób bezrobotnych z docelowych kategorii. Na etapie programowania została zaniedbana rzeczywista analiza komplementarności z aktualnie realizowanymi programami operacyjnymi generującymi miejsca pracy i popyt na określoną strukturę podaży pracy, co osłabia potencjalną synergię programów operacyjnych.	<u>Rekomendacja podsumowująca:</u> Zrealizowanie przedstawionych dotąd rekomendacji oznacza konieczność gruntownej nowelizacji Ustawy o promocji zatrudnienia, którą stanowczo rekomendujemy. Z drugiej strony konieczne jest zapewnienie prefinansowania dla wszystkich planowanych działań, gdyż w przeciwnym wypadku pozostają jedynie papierowymi zapisami. Kluczowym warunkiem sukcesu Działań 1.2 i 1.3 jest ich skoordynowanie z instrumentami mającymi na celu zwiększanie liczby miejsc pracy, w tym zwiększającymi swobodę działalności gospodarczej i obniżającymi koszty i bariery zatrudnienia. Wymaga to skoordynowania działań przyszłego programu operacyjnego dotyczącego rozwoju zasobów ludzkich z działaniami przewidywanymi w ramach programów operacyjnych generujących popyt na pracę. Najpóźniej w 2006 należy przeprowadzić analizę komplementarności SPO RZL z aktualnie realizowanymi programami operacyjnymi generującymi miejsca pracy. Pozwoli to przygotować podstawy do koordynacji programów operacyjnych mających skutki dla rynku pracy na okres 2007-2013.

2. Czy wskaźniki celów globalnych oraz celów operacyjnych podjętych w ramach określonych działań (1.2 oraz 1.3) są trafne?		W oparciu o załącznik nr 5 do załącznika Uzupełniania SPO RZL (22.02.2005) stwierdzamy, że nie wszystkie zapisane tam wskaźniki celu ogólnego dla całego SPO RZL jak i Priorytetu 1 są jednoznacznie zdefiniowane (przykład: współczynnik zmienności regionalnej stopy bezrobocia, niestandardowe formy pracy, osoby wypadające z systemu szkolnictwa). Nie wiadomo, z którymi elementami celu wiążą się poszczególne wskaźniki. Pozytywnie należy ocenić fakt, że podjęto próbę opracowania systemu wskaźników dla wszystkich elementów składowych Programu w układzie macierzy logicznej.	Należy rozwijać prace nad systemem wskaźników społecznych dla potrzeb oceny sytuacji na rynku pracy, w zakresie wykluczenia społecznego i wskaźników do oceny oddziaływania oraz rezultatów programu i realizowanych projektów. Wskaźniki te muszą być zrozumiałe i stosowalne na różnych szczeblach wdrażania programów opartych o EFS, wskaźniki muszą trafnie ujmować istotę celu, a zmiany ich wartości powinny jasno informować o stopniu osiągnięcia celu.
		Trudno uznać obecnie zaprezentowane wskaźniki za wystarczające dla monitorowania sytuacji Programu czy poszczególnych Działań w zakresie skuteczności i efektywności. Trafność wskaźników jest ograniczona przez problemy z właściwym rozróżnieniem pomiędzy produktami a rezultatami programu, a także wpływem lokalnym i globalnym. Nie przyjęto zasady prezentacji wyników netto interwencji, co komplikuje ocenę skuteczności i efektywności Działań.	Wskaźniki powinny dostarczać obrazu skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów, a dane powinny być zbierane tak, by umożliwić zbudowanie stosownych wskaźników w tym zakresie. Określanie wskaźników w kategoriach osiągnięć programu ma znaczenie ściśle praktyczne: zasadniczym osiągnięciem każdego Działania ma być <u>zmiana dotycząca beneficjentów ostatecznych</u> (efekt), a nie realizacją działań, np. szkoleń (to jest środek). Fundamentalne znaczenie dla racjonalnego programowania ma znajomość wpływu netto programu, czyli efektu ponad to, co ma miejsce bez podjętej interwencji. Wymaga to właściwego zaprojektowania monitoringu i ewaluacji od początku programu. Analiza efektu netto poszczególnych form wsparcia jest jednym z priorytetów w zakresie zarządzania wdrożeniem SPO.
		Sprawozdawczość jest źle skonstruowana, skomplikowana i stanowi problem dla jednostek wdrażających. W toku realizacji Działania 1.2 i 1.3 gromadzone są liczne dane sprawozdawcze, często w oparciu o niejednoznacznie rozumiane instrukcje. Z drugiej strony brak jest możliwości analizy wskaźnikowej gromadzonych danych i wykorzystania ich dla potrzeb monitoringu i zarządzania interwencjami publicznymi na poziomie regionalnym i lokalnym. Zamiast wpisywać do systemu elementarne dane o projektach i jednostkowe dane o poszczególnych beneficjentach wypełnia się tableczę często odrębnie przygotowywanymi informacjami sumarycznymi. System nie jest jasno podporządkowany jakimś potrzebom informacyjnym.	Sprawozdania (standaryzowane) powinny być budowane w znacznym stopniu automatycznie w oparciu o dane jednostkowe o projektach i beneficjentach ostatecznych z punktu widzenia zasilania przemyślanego systemu monitoringu. Należy zaprojektować przyjazne i poddane walidacji formularze wprowadzania danych w ramach elektronicznego systemu akwizycji i analizy danych. Formularze powinny być wypełniane danymi jednostkowymi w przyjaznej aplikacji i nie powinny wymagać dokonywania samodzielnych obliczeń i agregacji. Resztę powinien wykonywać system analityczny. W praktyce system sprawozdawczości i monitoringu powinien zostać zbudowany od podstaw i dobrze zintegrowany z innymi systemami informacyjnymi w administracji publicznej, by uniknąć gdzie się da mnożenia systemów sprawozdawczości i gromadzenia danych..

	3.W jakim stopniu cele określone (w Działaniach 1.2 oraz 1.3) odpowiadają polityce i działaniom rządowym w tej dziedzinie?	Cele określone w Działaniach 1.2 oraz 1.3 korespondują z celami Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006, czyli głównymi dokumentami w których została opracowana diagnoza, ocena i określona strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.	.
		Samo sformułowanie celów ogólnych SPO RZL jest w wielu punktach problematyczne i nie w pełni stanowi odpowiedź na cele założone w Narodowej Strategii. Wątpliwości budzi też sformułowanie celu Priorytetu. (analiza szczegółowa w raporcie). Ze względu na wady formalne trudno jest oceniać spójność tych celów z celami nadrzędnymi. Natomiast samo sformułowanie celów Działania 1.2 budzi mniej zastrzeżeń, a sformułowanie celów Działania 1.3 jest poprawne. Cele tych Działań są zgodne z kierunkami ogólnej polityki rynku pracy i rozwoju zasobów ludzkich.	W przypadku definiowania programów sektorowych, jak SPO RZL, należy przestrzegać zasady sprawdzania ich pod względem kryteriów horyzontalnych, zarówno przyjętych w politykach Unii Europejskiej (wpływ na rozwój lokalny, równość szans, rozwój społeczeństwa informacyjnego, rozwój zrównoważony), jak i ustalanych jako priorytety krajowe (np. polityka prorodzinna, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu).
	4.W jakim stopniu priorytety określone w Działaniach 1.2 oraz 1.3 odpowiadają potrzebom regionalnym i lokalnym?	Działania 1.2 i 1.3 wpisują się w dominującym zakresie realizowanych w ramach nich projektów (schemat A) w standardowe, dobrze znane zasady wsparcia, uregulowane ustawowo. W tym zakresie realizowane są rutynowe działania PUP. W trakcie warsztatów ewaluacyjnych wskazywano na sztywność takiego systemu, utrudniającą przystosowanie działań do lokalnych potrzeb. Z drugiej jednak strony, występujące zmiany alokacji środków wskazują, że w system wbudowana jest pewna elastyczność. W realizacji Działań 1.2 i 1.3 daje się zauważyć dążenie do maksymalnego wykorzystania środków w ramach obowiązujących przepisów przy jednoczesnej świadomości, że istotne problemy lokalne nie są rozwiązywane.	Doraźnie: należy wyjaśnić zasady przesuwania środków pomiędzy formami wsparcia dostarczanymi w ramach projektów, umożliwiając tym samym zgodne z procedurami dostosowanie realizowanych działań do zmieniającej się sytuacji lokalnej. Docelowo: rozwiązanie problemów z dostosowaniem Działań do wymagań lokalnych wymaga wspomnianych już wyżej zmian ustawowych i zapewnienia prefinansowania wszystkich zaprogramowanych form wsparcia.
		Podkreślano konieczność lepszego dopasowania kombinacji form wsparcia (a także wyboru grup docelowych) do lokalnych potrzeb i oparcia działań o solidniejsze podstawy informacyjne.	Należy skierować środki pomocy technicznej na zbudowanie, przy współpracy ekspertów, w ramach IW, regionalnych ośrodków dostarczających informacje na temat rynku pracy i wykluczenia społecznego na szczeblu regionalnym i lokalnym.

ZASOBY	5.Czy określone cele programowe są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację?	Ani wśród Instytucji Wdrażających, ani wśród projektodawców kwestia relacji środki finansowe-cele nie stanowiła przedmiotu sporu, nie była kwestionowana, nie budziła większych kontrowersji czy nawet poważniejszych dyskusji. Nie wynika to jednak z doskonałości programu, a raczej z jego wpisania w dotychczasowe statutowe formy pracy PUP. Środki przeznaczone na realizację Działań 1.2 i 1.3 są postrzegane jako „pula do wykorzystania”, którą to pulę każde województwo zobligowane jest wykorzystać.	Jeśli logika interwencji na rynku pracy ma być „projektowa” a nie „administracyjno-budżetowa”, zorientowana na wykorzystanie z góry danej przez algorytm puli środków, to PUP wymagają reorganizacji i wsparcia technicznego w postaci wzmocnienia i przygotowania kadr oraz zaplecza techniczno-informatycznego do pracy projektowej. Konieczne są też wymienione wcześniej zmiany Ustawy.
		Realizacja programów dłuższych niż rok wprawdzie formalnie nie jest wykluczona, jednak w praktyce nie jest stosowana ze względu na istniejące utrudnienia, szczególnie w zakresie rozliczania projektów.	Wymaga to uzupełnienia systemu prefinansowania projektów podstawowych PUP o system rzeczywiście konkursowego finansowania projektów, także o wieloletnim horyzoncie. Długość trwania projektów powinna być dostosowana do ich specyfiki i przyjętych celów. Ostateczny kształt rozwiązań zależy od tego, czy podjęte będą decyzje o radykalnej zmianie ustawy, którą to zmianę rekomendujemy.
		Utrudnieniem są zbyt późne terminy przekazywania środków na realizację projektów (opóźnienia w przelewaniu kolejnych transz).	Z punktu widzenia projektowania działań ważna może być zasada, by moment realizacji rozpoczynał się od chwili postawienia do dyspozycji środków, a opóźnienia w realizacji transz płatności powinny otwierać możliwość przedłużenia realizacji projektów, o ile ich charakter (ciągłość i zamknięty okres trwania) nie wykluczają takiego rozwiązania.
		Wskazywano na problemy z prefinansowaniem projektów realizowanych w ramach schematu B.	By wykorzystać możliwości realizacji projektów w schemacie b należy utworzyć kanał prefinansowania poza Funduszem Pracy lub/i zmienić ustawę by umożliwić przekazywanie środków z FP do projektodawców z tego schematu za pośrednictwem WUP.
	6.Czy i w jakim stopniu podział środków na realizację działań 1.2 oraz 1.3 pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy jest odpowiedni/sprawiedliwy?	Nie stwierdzono zasadniczych zastrzeżeń co do podziału środków pomiędzy Działania 1.2 i 1.3.	

		Choć istnieje procedura konkursowa, pula środków przypadająca na dany powiat jest niemal z góry określona, a przygotowywane wnioski projektowe są tak skonstruowane, aby projektowane wsparcie mieściło się w ramach zaplanowanej dla danego powiatu puli środków. Procedura konkursowa ma w tym przypadku charakter fikcyjny, bo choć Powiatowe Urzędy Pracy muszą przygotowywać i składać projekty, jednak – jak podkreślają ich przedstawiciele – nie realizują niczego, czego by nie realizowały wcześniej wykonując swoją statutową działalność, finansowaną z Funduszu Pracy. Zasadniczych kontrowersji nie budziła kwestia podziału środków na realizację Działów 1.2 i 1.3 pomiędzy województwa, stwierdzano, iż podział ten reguluje Rozporządzenie w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie (pojedyncze opinie, że zasady podziału środków nie są do końca przejrzyste) Projekty przygotowywane w ramach Działu 1.2 są łatwiejsze do realizacji ze względu na to, iż łatwiej jest pracować z młodzieżą, łatwiej jest skłonić ludzi młodych do uczestnictwa w szkoleniach, znaleźć dla nich odpowiednie staże i zainteresować pracodawców współpracą.	Należy powiązać przyznawanie środków z jakością projektów. Wymaga to oddzielenia finansowania działalności podstawowej (Fundusz Pracy) od puli poddanej rzeczywistej procedurze konkursowej. Tylko w ten sposób można się doczekać innowacyjnych dobrych praktyk. W zakresie środków przyznawanych w oparciu o algorytm pozory konkursu powinny zostać zastąpione procedurą przedkładania planów do akceptacji instytucjom wdrażającym. Plany takie powinny być przygotowywane o wystandaryzowaną metodykę i nie powinny angażować zbędnych zasobów. Zwiększenie zainteresowania pozyskiwaniem środków przez Powiatowe Urzędy Pracy (także z innych Działów) byłoby możliwe gdyby spełnione były między innymi następujące warunki: – Istnienie zależności pomiędzy tym, jak efektywnie wykorzysta się środki w jednym roku (powinno to być ustalone w wyniku ewaluacji lub przynajmniej oceny bieżącej), a tym ile otrzyma się w roku następnym. – Wsparcie Powiatowych Urzędów Pracy: postulowano tutaj przede wszystkim stworzenie specjalnych stanowisk do obsługi EFS. Zasadę tę można skoordynować z wprowadzeniem dodatkowego filaru prefinansowania Działów, umożliwiającego realizację projektów własnych (innowacyjnych) przez PUP. Realizacja takich projektów mogłaby pozwalać na finansowanie stanowisk do obsługi projektów EFS.
	7. Czy zasoby ludzkie i techniczne (bierzemy pod uwagę również systemy informacyjne) są wystarczające do wdrożenia programu?	Zaplecze kadrowe: O ile w przypadku Wojewódzkich Urzędów Pracy oraz projektodawców ze schematu B zapewniono zaplecze kadrowe, bądź dano możliwość utworzenia stanowisk pracy do obsługi projektów EFS, o tyle w przypadku Powiatowych Urzędów Pracy nie zapewniono należytego zaplecza kadrowego, mogącego stanowić bazę realizacji projektów EFS. Przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy zasadniczo dość wysoko oceniali kompetencje pracowników Powiatowych Urzędów Pracy	Zaplecze kadrowe: Potrzebna jest reorganizacja PUP, dostosowanie opisu i obsady stanowisk pracy do wymogów związanych z wdrażaniem programów strukturalnych i podniesienie poziomu przygotowania pracowników. Należy skonstruować system wsparcia rozwoju potencjału PUP w zakresie realizacji projektów finansowanych z funduszy strukturalnych. Jednak należy zachować ostrożność w stosunku do prostego zwiększania liczby etatów, bez istotnej restrukturyzacji i reorientacji działalności PUP. Konieczne będzie opracowanie modelowych rozwiązań w zakresie przystosowania PUP do funkcjonowania w oparciu o środki projektowe, jeśli PUP mają pozostać istotnym ogniwem w procesie wdrożenia SPO RZL.

		<u>Zaplecze techniczne:</u> Niska jakość bazy lokalowej w IW (np. brak Sali seminaryjnej lub pomieszczeń do archiwizacji danych) jak i w wielu Powiatowych Urzędach Pracy, brak miejsca do pracy.	<u>Zaplecze techniczne:</u> Należy opracować systemowe rozwiązanie archiwizacji danych z Programu na poziomie Powiatowych Urzędów Pracy, IW i IZ, zgodne z Ustawą o ochronie danych osobowych, oparte o jasne procedury, zabezpieczone pod względem lokalowym, technicznym i finansowym.
		Brak w Powiatowych Urzędach Pracy oprogramowania komercyjnego, takiego jak MS Office. Wykorzystuje się oprogramowanie darmowe, takie jak Open Office, podczas gdy wszystkie dokumenty docierające z instytucji centralnych są sporządzone w najnowszych wersjach oprogramowania płatnego i w związku z tym są kłopoty z ich odczytaniem.	Zapewnienie kompatybilności między używanymi programami stosowanymi we wszystkich jednostkach struktury wdrażania: albo przyjąć rozwiązanie oparte na coraz popularniejszym w administracji oprogramowaniu bezpłatnym (open source), albo na oprogramowaniu komercyjnym, zapewniając centralny zakup tego oprogramowania na specjalnych warunkach dla wszystkich jednostek.
		Pojawiły się problemy niekompatybilności pomiędzy oprogramowaniem komputerowym używanym przez Powiatowe Urzędy Pracy w zakresie obsługi bieżącej projektów, ich raportowania i monitorowania a oprogramowaniem, które jest wykorzystywane przez IW.	Jw. Oraz zapewnienie rozwiązań informatycznych umożliwiających sprawną i wygodną sprawozdawczość i wprowadzanie danych oraz sporządzanie raportów analitycznych w poszczególnych jednostkach dla potrzeb własnych.
		Brak jest oprogramowania wspierającego obsługę beneficjentów ostatecznych.	Docelowo wprowadzić system operacyjny do zarządzania relacjami z beneficjentami ostatecznymi (na wzór systemów operacyjnego CRM w biznesie) wspomagający interakcje pomiędzy pracownikami PUP a bezrobotnymi. Powinien być on powiązany z systemem automatyzacji raportowania i analitycznym wsparciem zarządzania. Działania te powinny zostać podjęte na poziomie centralnym, a jego beneficjentami ostatecznymi powinny być PUP. Zapewnione zostaną w ten sposób jednolite standardy informatyczne w tej dziedzinie, przy zmniejszeniu kosztów w porównaniu z indywidualnym rozwiązywaniem problemów przez PUP-y.

ZDOLNOŚĆ WDROŻENIA	8. Określenie zdolności wdrażania programu na poziomie regionalnym i lokalnym.	Gdyby za powodzenie wdrożenia uznać stopień wykorzystania środków przypadających na dane województwo i osiągnięcie zakładanych wskaźników rezultatu, to należałoby uznać, iż wdrożenie Działań 1.2 i 1.3 w badanych województwach w roku 2004 zakończyło się powodzeniem: środki zostały wykorzystane, a wskaźniki rezultatu (ale ustalone zgodnie z przyjętą definicją) są wyższe niż zakładane 90%.	
		Główne bariery: 1. Niewystarczające przygotowanie ze strony Instytucji Zarządzającej do wdrażania Działań SPO RZL, problemy z komunikowaniem się i uzyskiwaniem szybkiego wsparcia we wdrożeniu na tym poziomie	Przeprowadzić audyt organizacyjny w IŻ i IW. Udoskonalić procesy organizacji i zarządzania w jednostkach zajmujących się wdrażaniem SPO RZL.
		2. Rozbudowany i skomplikowany system sprawozdań, rozbudowany system kontroli	O ile nie można podjąć kompleksowych zmian w systemie sprawozdawczości i w pełni zmodyfikować zasad przygotowania sprawozdań na rok 2006, to należy przynajmniej podjąć działania zmierzające do weryfikacji pewnych elementów sprawozdań kwartalnych dla roku 2006 i sprawozdania rocznego za rok 2006: - albo zrezygnować z pewnych fragmentów tych sprawozdań (i ich wtedy nie wypełniać), - albo doprecyzować oddzielnymi wytycznymi, co dokładnie winno się znaleźć w poszczególnych pozycjach tych sprawozdań (np. "okoliczności zewnętrzne", „rozwiązania systemowe”). Konieczne jest uproszczenie procedur sprawozdawczych do zakresu niezbędnego minimum, podporządkowanego wymogom monitoringu i kontroli projektów. Powyższe rozwiązania mają charakter doraźny. O docelowym zbudowaniu systemu sprawozdawczości, powiązanego ze spójnym i trafnym systemem wskaźników i wspartego zapleczem informatycznym – wspominaliśmy wyżej.
		Niejasne wytyczne i procedury, niesprecyzowane wymagania związane z zasadami rozliczeń finansowych, wymaganiami formalnymi i merytorycznymi w stosunku do wniosków projektowych	Ministerstwo Rozwoju Regionalnego deklaruje już opracowanie nowych, uproszczonych zasad konstruowania wniosków i rozliczeń projektów. Należy nowo opracowane zasady poddać przed wdrożeniem badaniu pod kątem jakości, precyzji i spójności. W opracowaniu zasad winni uczestniczyć wszystkie podmioty zaangażowane w proces wdrożenia
		Niepewność uniwersalności wyników centralnej ewaluacji wdrażania Działań 1.2 i 1.3. Traktowanie ewaluacji jako przedsięwzięcia, którego zasady, przebieg i zakładane efekty nie są dostatecznie jasno i precyzyjnie zdefiniowane.	Wprowadzić zasadę ewaluacji projektów i opracować użyteczne i praktyczne standardy ewaluacji. Rozwinać potencjał meta-ewaluacyjny w strukturach wdrożenia EFS. Winno to służyć kontroli i podniesieniu jakości metodologicznej ewaluacji oraz wyciąganiu lekcji z przeprowadzonych ewaluacji projektów i komponentów programowych.

9. W jaki sposób struktury administracyjne oraz zaplecze techniczne (technologie IT) wspierają wdrażanie programu?	<u>Wsparcie/Brak wsparcia struktur administracyjnych</u> Departament Zarządzania EFS dokłada wszelkich starań, aby wspierać Instytucje Wdrażające w ich działaniach, jednak występowały też w jego działaniach opóźnienia i niesprawności.	<u>Struktury administracyjne</u> Należy dokonać wewnętrznej analizy problemów organizacyjnych na szczeblu DZF i wprowadzić program naprawczy. Należy regularnie badać satysfakcję z pracy DZF wśród jednostek uczestniczących we wdrożeniu, identyfikować i rozwiązywać powstające problemy.
	Sygnalizowano problemy z przepływem informacji pomiędzy Departamentem Zarządzania EFS a Instytucjami Wdrażającymi oraz wskazywano utrudnienia związane z terminowością i jakością wyjaśnień udzielanych Instytucjom Wdrażającym przez pracowników Departamentu.	Zatrudnienie w roli doradców i osób kontaktowych pracowników o wykształceniu prawniczym, doskonale znających ramy prawne i funkcjonowanie SPO RZL. Takie osoby winny wspierać kontakty DZF z jednostkami zaangażowanymi we wdrażanie programu. Osoby kontaktowe powinny mieć możliwość udzielania wiążących informacji i interpretacji telefonicznie i pocztą elektroniczną.
	Istnieje swoista rywalizacja starostów związana ze stopniem wykorzystania środków SPO RZL	Należy przeprowadzić akcję informacyjną wśród starostów, informującą o celach i implikacjach Programu, jak również o fakcie, iż stopień wykorzystania środków dostępnych w ramach SPO RZL nie będzie traktowany jako wyłączone kryterium oceny dynamiki działalności poszczególnych Starostw w zakresie korzystania ze środków pomocowych.
	<u>Wsparcie/Brak wsparcia ze strony technologii informatycznych</u> PEFS jest wykorzystywany, choć nie zawsze w sposób satysfakcjonujący dla jednostek wdrażających. Powiatowe Urzędy Pracy przekazują dane WUP w formacie Excela, do wprowadzenia do PEFS, ale same nie mają do nich dostępu. Wg Powiatowych Urzędów Pracy – do programu wprowadza się zbyt wiele danych, które nie zawsze są uznawane za przydatne; nie jest jasne, jak są wykorzystywane. Niemożność wykorzystania oprogramowania sprawozdawczego do tworzenia bieżących zestawień i podsumowań dla potrzeb wewnętrznego monitoringu i kontroli realizowanych działań	<u>Zaplecze techniczne</u> Należy rozważyć celowość gromadzenia tak wielu danych w PEFS oraz zwrócić uwagę na konieczność wyjaśnienia wszystkim użytkownikom celu zbierania tych danych i zakresu ich wykorzystania. Utworzyć możliwość interfejsu analitycznego umożliwiającego wykorzystanie danych gromadzonych na poziomie PUP oraz WUP, które wynikają ze sprawozdań w ramach SPO RZL
	PEFS jest rzeczywiście wykorzystywany – w mniejszym lub większym stopniu i z różnymi efektami – natomiast żaden z objętych ewaluacją Wojewódzkich Urzędów Pracy nie korzystał jeszcze z SIMIK-a	Zakończyć pracę nad wdrożeniem SIMIK-a Zintegrować SIMIK i PEFS z jednolitą platformą sprawozdawczą i analityczną, umożliwiającą przygotowanie raportów analitycznych dla potrzeb poszczególnych jednostek systemu wdrożenia SPO RZL.
	Ministerstwo Finansów nie konsultowało w wystarczającym stopniu z Instytucjami Wdrażającymi zakresu danych, jakie mają być gromadzone w programie SIMIK, przez co nie zostały wzięte pod uwagę potrzeby informacyjne powstające w obrębie Programu.	Przeprowadzić ewaluację programu SIMIK po 3 miesiącach od okresu wdrożenia i uwzględnić wnioski w doskonaleniu programu.

		Pomimo to, iż program SIMIK jest niedostępny, organizowane są szkolenia wprowadzające w jego użytkowanie, które jednak mają ograniczoną skuteczność ze względu na jednostronnie teoretyczny charakter.	Przeprowadzić szkolenie operatorów SIMIK w oparciu o funkcjonujące oprogramowanie.
		Niejasny status podporządkowania służbowego osoby, która ma w danej jednostce wdrażać i odpowiadać za obsługę programu SIMIK. Niejasne uprawnienia w zakresie wskazania i przygotowania osoby na to stanowisko.	Należy wyjaśnić podporządkowanie służbowe osoby, która w danej jednostce odpowiada za obsługę programu SIMIK oraz opracować i rozpowszechnić przejrzyste uprawnienia w zakresie rekrutacji i przygotowania osoby na to stanowisko.
	10.Czy osoby odpowiedzialne za wdrażanie programu są wystarczająco kompetentne?	Pracownicy IW i beneficjentów radzą sobie z wyzwaniami, jakie niesie z sobą wdrażanie i realizacja projektów, wykazują się kreatywnością, elastycznością i w wielu wypadkach cechuje ich twórcze podejście do rozwiązywania pojawiających się problemów. Pojawił się jednak problem w zakresie komunikowania się i uzyskiwania szybkiego wsparcia we wdrożeniu SPO RZL na poziomie IZ. Dodatkowym zagrożeniem jest odpływ dobrze wykształconej kadry z Wojewódzkich Urzędów Pracy, związany z jednej strony z niskim uposażeniem pracowników, z drugiej zaś z posiadaniem przez nich kompetencji cenionych na lokalnych rynkach pracy.	Należy przeprowadzić diagnozę potrzeb i objąć wsparciem technicznym osoby odpowiedzialne za wdrożenie programu na wszystkich poziomach. Opracować i wdrożyć system motywacji finansowej i zarządzania zasobami ludzkimi przeciwdziałający odpływowi wysokiej jakości kadr i podnoszący poziom ich kwalifikacji. Jako wzmocnienie IZ rekomendujemy wzbogacenie zespołu o doradców prawnych wyspecjalizowanych w zakresie zagadnień SPO RZL, by na bieżąco rozwiązywali problemy pojawiające się we wdrożeniu programu na niższych poziomach.
		Zagrożeniem dla kompetencji zespołów realizujących działania w ramach SPO RZL jest uzależnienie Powiatowych Urzędów Pracy od Starostw Powiatowych i nieformalne naciski na Dyrektorów PUP, aby zatrudniali w Urzędach osoby wskazywane przez Starostę czy innego polityka lub urzędnika.	Rekrutacja na stanowiska w PUPach powinna się odbywać w wyniku starannie przygotowanej procedury konkursowej. Konkurs powinien być rozpisany przed zwolnieniem się stanowiska, a informacje o nim powinny być dostępne na stronie internetowej konkretnej instytucji oraz w mediach lokalnych (gazety, radio). Oczywiście, jest to tylko jeden ze sposobów rozwiązania problemu. Wprowadzenie rzeczywistego konkurencyjnego o środki w ramach Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL wymusi wprowadzenie kryteriów merytorycznych do polityki kadrowej PUP.
	11.Jakie są podstawowe potrzeby w zakresie szkoleń pracowników?	Jeśli idzie o merytoryczną zawartość szkoleń, to stwierdzono duży przesyt szkoleniami dotyczącymi ogólnych zasad wdrażania i realizowania Działań prowadzonych w ramach SPO RZL	Należy umożliwić rozwój kwalifikacji osobom wdrażającym Program – Podnoszenie swoich kwalifikacji jest traktowane przez pracowników jak awans. – Należy opracować system diagnozy potrzeb pracowników PUP w zakresie kształcenia, podnoszenia kwalifikacji i szkolenia. Należy zapewnić środki na opracowanie takiej diagnozy i na realizację szkoleń przeprowadzanych w odpowiedzi na zdiagnozowane potrzeby.

		W zakresie SIMIK Pracownicy jednostek wdrażających oczekują szkoleń bardzo konkretnych, praktycznych, nie zaś szkoleń pokazujących im teoretyczne możliwości wykorzystania programu i wprowadzających w ogólne zasady jego funkcjonowania. Najbardziej cenioną formą szkoleń są spotkania o charakterze warsztatowym oraz spotkania grup roboczych, a w przypadku oprogramowania: praktyczne szkolenia z wykorzystaniem programu komputerowego. Potrzebne jest podnoszenie kompetencji w zakresie zarządzania projektami, monitoringu i ewaluacji, obsługi finansowej projektów.	Wdrożenie SIMIK (lub lepiej: zintegrowanej platformy sprawozdawczo-analitycznej) należy wesprzeć szkoleniami praktycznymi z wykorzystania programu. Pożądanym jest rozwój kwalifikacji pracowników w zakresie zarządzania projektami, ewaluacji, kontroli i monitoringu, księgowości, edycji i analizy danych z projektów, szczególnie w zakresie umiejętności obsługi programu SIMIK. Ad hoc należy organizować szkolenia dotyczące wprowadzanych zmian w regulacjach wpływających na SPO RZL.
	12.W jaki sposób partnerzy regionalni i lokalni wspierają wdrażanie programu?	Współpraca pomiędzy instytucjami wdrażającymi a projektodawcami zasadniczo przebiegała bez większych zakłóceń	
		Wskazywane są trudności koordynacji, kontrolowania i egzekwowania zadań wynikające z braku zależności liniowej pomiędzy WUP i PUP oraz IZ a WUP. Wydaje się jednak, że część z tych problemów jest pochodną niesprawności w systemie zarządzania wdrożeniem.	Nie rekomendujemy przywrócenia zależności służbowej WUP i PUP jako sposobu rozwiązania wskazanego problemu. Podległość służbowa nie rozwiąże problemów z wdrożeniem, jeśli architektura programu nie będzie właściwa, a zaplecze ludzkie, techniczne oraz finansowe odpowiednio przygotowane. Rozwiązania z tego zakresu tkwią w sposobie zarządzania EFS na poziomie Ministerstwa. Należy wpisać do programu system sankcji za niewywiązywanie się poszczególnych partnerów z wymogów projektowych.
	13.Czy pojawiły się jakieś sposoby na to, aby wdrażanie programu stało się bardziej efektywne?	<u>Zalecenia uczestników warsztatów ewaluacyjnych co do organizacji wsparcia oferowanego beneficjentom:</u> Ograniczenie liczby beneficjentów ostatecznych, obejmowanych wsparciem w ramach jednego projektu	Rekomendacja co do organizacji wsparcia oferowanego beneficjentom: Postulat ograniczenia liczby beneficjentów ostatecznych w ramach jednego projektu należy traktować z dużą ostrożnością, natomiast należy położyć nacisk na efektywność wsparcia w kategoriach stosunku rezultatów projektu do nakładów (wymaga to także rekonstrukcji systemu wskaźników). Projekty powinny podlegać ewaluacji, a ich oddziaływanie i rezultaty należy mierzyć w kategoriach netto (zgodnie z rekomendacjami do pytania 2). Decyzja o alokacji środków finansowych na poszczególne typy wsparcia powinna być zależna od poziomu ich efektywności.

		Zarówno przedstawiciele Instytucji Wdrażających, jak i przedstawiciele PUP wskazywali, że oferowane wsparcie musi się opierać na rzetelnej analizie lokalnych rynków pracy.	W rekomendacji do pytania 4 wskazywano na konieczność zaprojektowania i wsparcia wdrożenia systemu badań i analiz dla potrzeb rynku pracy i wykluczenia społecznego na szczeblu regionalnym, uwzględniającego lokalne potrzeby informacyjne. Jest to przedsięwzięcie wymagające wdrożenia specjalnego projektu dla administracji i działań służących rozwojowi badań. Zwracamy uwagę na konieczność rozwiązania systemowego, a nie doraźnych projektów ad hoc
		Wydłużenie czasu trwania szkoleń, rozwiniecie zakresu szkoleń – pracowników postulat pracowników Powiatowych Urzędów Pracy	System szkoleń powinien być oparty o staranną analizę potrzeb. Ponadto należy zwrócić uwagę na uzyskiwanie trwałych efektów w postaci wzmocnienia systemu edukacji ustawicznej, ograniczając szkolenia realizowane ad hoc lub bez oparcia w bazie dydaktycznej.
		Dążenie do zmniejszenia stopnia rezygnacji beneficjentów z uczestnictwa w projekcie w trakcie jego trwania. Spotkania z beneficjentami ostatecznymi po podpisaniu z nimi umów	Należy przeprowadzić badanie diagnozujące przyczyny rezygnacji beneficjentów z uczestnictwa w projekcie, również w czasie jego trwania. Na ich podstawie wypracować system zapobiegania rezygnacjom.
		<u>Zalecenia co do sposobu zarządzania projektem i rozliczania projektów:</u> Zmniejszenie biurokracji w rozliczeniach projektów i przygotowaniu wniosków projektowych. Upraszczenie wszystkich tych dokumentów, które uprościć można.	Uproszczenie przygotowania wniosków, prowadzenia i rozliczenia projektów przy pomocy odpowiedniego oprogramowania wspierającego działania instytucji. Ograniczyć liczbę dokumentów projektowych, np. wprowadzenie możliwości złożenia na jednej stronie podpisów i dostarczenia reszty dokumentów elektronicznie – tak jak ma to miejsce w ramach innych programów unijnych (np. 5, 6 Program Ramowy). Zmniejszenie mitręgi biurokratycznej jest podstawowym warunkiem zwiększenia efektywności programu.
		Weryfikacja zasad zatrudnienia pracowników pracujących w Powiatowych Urzędach Pracy i zajmujących się obsługą projektów EFS.	Jw. W drodze konkursu
		Zwiększenia zakresu konsultowania rozwiązań przyjmowanych i wprowadzanych przez IZ z pracownikami WUP i PUPow.	Jw. Osoba z wykształceniem prawniczym na stałe w Ministerstwie działając na zasadzie „gorącej linii”. Jej interpretacje i rozwiązania winny być wiążące dla pytających (szybkość działań)
		Dobłą praktyką jest wykorzystywanie przez pracowników PUP, programów do komunikowania przez Internet (komunikatorów internetowych), takich jak Gadu-Gadu. Choć tradycyjnie są one postrzegane jako narzędzie rozrywki, pracownicy PUP chwalą je za szybkość połączenia oraz za to, iż są bezpłatne. Szczególnie przydają się one w okresie rozliczeniowym oraz w okresie raportowania. Jeśli jakieś pytanie lub rubryka sprawia kłopot, można się szybko skonsultować w tej sprawie z innymi pracownikami.	Tego rodzaju sygnały wskazują na deficyty w zakresie infrastruktury informatycznej administracji publicznej, np. brak intranetu czy sprawnej komunikacji wewnętrznej.

		Zapewnienie należytego wsparcia informatycznego dla Instytucji Wdrażających, i dla projektodawców (zwłaszcza projektodawców ze schematu A).	Jw. Zbudowanie platformy wsparcia informatycznego z modulem analitycznym
	14. Jakie potrzeby i oczekiwania związane z programem są formułowane na szczeblu regionalnym i lokalnym?	Potrzeby i oczekiwania WUP oraz PUP kierowane pod adresem Programu: 1. Możliwość pełniejszego dostosowania celów realizowanych w ramach danego programu do potrzeb regionalnych i lokalnych.	Wyżej sformułowano rekomendację co do rozwoju systemu monitorowania rynku pracy i wykluczenia społecznego na szczeblu regionalnym, wspierającego potrzeby lokalne.
		2. Zapewnienie odpowiedniego zaplecza kadrowego do obsługi EFS w Powiatowych Urzędach Pracy.	Rekomendacja została sformułowana wyżej.
		3. Organizacja audytu na poziomie centralnym. Sygnalizowano, iż ogłaszanie przez każdy Powiatowy Urząd Pracy przetargu na audyt jest dla tego urzędu dodatkowym obciążeniem.	Przetarg na audyt można zorganizować w skali regionalnej. Wymaga to przyjęcia regulacji dotyczącej alokacji środków i uprawnień decyzyjnych.
		4. Zapewnienie faktycznych możliwości realizacji projektów. Umowy dotyczące realizacji projektu podpisuje się zwykle z dużym opóźnieniem, środki również nie spływają płynnie.	Zmniejszenie opóźnienia w podpisywaniu umów oraz dostosowanie kalendarza realizacji projektu do faktycznego momentu uruchomienia zasobów.
		5. Zwracanie uwagi na dostosowanie formy wsparcia do konkretnej grupy beneficjentów, elastyczne stosowanie zasady kompleksowości.	Kwestia omówiona w pkt. 19
			Rekomendujemy też, aby osoby z działów badań rynku pracy (jakkolwiek usytuowane w strukturach Wojewódzkich Urzędów Pracy: kierownicy i osoby, które robią analizy) mogły spotykać się cyklicznie na warsztatach, na których byłyby prezentowane nie tylko ilościowe wskaźniki rynku pracy, ale prowadzono by z udziałem ekspertów dyskusje dotyczące ich interpretacji i wniosków dla programowania interwencji publicznych, a także wypracowywano by standardy związane z przygotowywaniem niezbędnych danych i wskaźników dla porównań regionalnych i oceny skutków działań.

REZULTATY	15. Czy i w jakim stopniu wyniki wdrożonego programu odpowiadają założeniom programowym zawartym w dokumencie źródłowym i załącznikach?	Na tym etapie wdrażania Działań 1.2. i 1.3 i na tym etapie przeprowadzania ewaluacji pytanie to należy w zasadzie pozostawić bez satysfakcjonującej i pełnej odpowiedzi, choć należy podkreślić jego wagę, gdyż w zasadzie odpowiedź na nie będzie stanowić podstawową ocenę skuteczności dostarczanego wsparcia.	Do tego pytania należy wrócić po kilkunastu miesiącach, gdy będzie można oceniać faktyczny wpływ realizowanych Działań
		W obecnej formie można rozliczać projektodawców jedynie z tego, że pierwotnie ich plany nie były adekwatne. Z drugiej strony zostawienie dowolności w ujęciu sumy określonej w umowie, również umożliwiałoby manipulację wskaźnikiem.	Potrzebny jest stały monitoring wskaźników, który pozwoli sprawdzić, czy wyniki Programu odpowiadają założeniom programowym (np. widoczne prace grupy roboczej ds. wskaźników powołana przez IZ PWW)
	16. Wytlumaczenie ewentualnych rozbieżności pomiędzy wynikami a założeniami programowymi (nierealistyczne założenia programowe, czynniki związane z otoczeniem zewnętrznym, nieoczekiwane sytuacje i zdarzenia itp.)?	Problemy z nomenklaturą, z definicjami. Dodatkowe komplikacje wynikały z rozbieżności pomiędzy definicjami przyjmowanymi w wytycznych unijnych a definicjami używanymi w ustawodawstwie polskim.	Dokonać eksperckiego przeglądu definicji w ustawodawstwie polskim i unijnym, doprecyzować pojęcia występujące w dokumentach głównych (ustawa, uzupełnienie) jak i pomocniczych do tych aktów (sprawozdania).
		Jako problem postrzegano też dyrektywę zobowiązującą do zatrudniania pracownika na okres dwóch lat, po zakończeniu okresu subsydiowanego zatrudnienia. Jest to problem z informacją, gdyż rozporządzenie nie mówi o konieczności zatrudnienia konkretnego pracownika przez dwa lata, lecz o utrzymaniu przez ten okres utworzonego stanowiska pracy.	Należy usprawnić informację o kryteriach wsparcia i sprawdzać, czy są dobrze rozumiane.
		Dla projektodawców ze schematu B poważnym utrudnieniem są kwestie rozliczeniowe	Zwrócić uwagę na możliwość zapewniania dodatkowego wsparcia merytorycznego dla projektodawców ze schematu B (dodatkowe obowiązkowe szkolenia związane z rozliczaniem projektów).

		<u>Wniosek ogólny:</u> Rozbieżności wynikają gdyż są: skomplikowane procedury sprawozdawcze, nadmierna biurokratyzacja, brak wsparcia kadrowego dla Powiatowych Urzędów Pracy, obciążenie dotychczasowych pracowników dodatkową pracą, nierealistyczne terminy wysyłania sprawozdań, niestarannie przygotowane i zawierające sprzeczności akty prawne i dokumenty programowe, ustawy, rozporządzenia, błędy w umowach. Wskazywano na niekompatybilność Ustawy o Promocji Zatrudnienia z Ustawą o Rachunkowości oraz wytycznymi dotyczącymi sprawozdań w ramach EFSu (rozliczanie VATu odbywa się do 20 dnia danego miesiąca, a sprawozdanie z projektu musi się odbyć np. do 5 lub 7 dnia danego miesiąca).	Generalnie rekomendacja zgodna z rekomendacją do pytania 8, brzmiącą: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego deklaruje już opracowanie nowych, uproszczonych zasad konstruowania wniosków i rozliczeń projektów. Należy nowo opracowane zasady poddać przed wdrożeniem badaniu pod kątem jakości, precyzji i spójności z udziałem wszystkich uczestników procesu wdrożenia. Dodatkowo sprawdzić zgodność Ustawy o Promocji Zatrudnienia nie tylko z dokumentami krajowymi i unijnymi z zakresu rynku pracy, ale też z zakresu Ustawy o Rachunkowości (dostosować terminy związane z obowiązkowym finansowym rozliczaniem się z Ministerstwem Finansów i sprawozdawczym z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego)
	17. Czy podejmowane działania z punktu widzenia ostatecznych beneficjentów są skuteczne i trafne?	<u>Pozytywne efekty:</u> - Zyskanie nowych umiejętności - Uzyskanie zaświadczenia o odbyciu stażu, przekwalifikowanie się - Łączenie teorii z praktyczną nauką - Możliwość oderwania się od codzienności	Opracować system promocji pokazywania pozytywnych efektów projektów Działów 1.2 i 1.3, także wśród decydentów
	18. Jaka jest wartość dodana tych działań?	<u>Korzyści dla projektodawców:</u> – Sukcesem jest zmiana wstępnego krytycznego nastawienia do projektów realizowanych w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. – Dodatkowo zwiększa się znaczenie Powiatowych Urzędów Pracy i Wojewódzkich Urzędów Pracy na lokalnych rynkach pracy – dysponując środkami na realizację różnych działań, stają się oni liczącymi się partnerami dla pracodawców. – Zbudowanie atmosfery zaufania pomiędzy beneficjentami ostatecznymi a organizatorami szkoleń <u>Korzyści dla BO:</u> – Dynamizowanie osób bezrobotnych, zwiększanie ich zdolności do poruszania się po rynku pracy – Możliwość korzystania z różnorodnych form wsparcia, dostarczanych przez różne instytucje. – Zmiana podejścia do szkoleń i do zdobywania dodatkowych umiejętności – Docenienie roli wsparcia psychologicznego Ale też były głosy, że brak jest wartości dodanej, bowiem identyczne działania były podejmowane w ramach ustawowej działalności Powiatowych Urzędów Pracy bez utraty efektywności związanej z drobiazgowymi i rozbudowanymi procedurami rozliczeniowymi.	Opracowanie i wprowadzenie systemu promocji korzyści uzyskanych dzięki projektom realizowanym w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL (szczebel lokalny, regionalny i centralny) – przede wszystkim uświadamianie decydentów

19.Czy wystąpiły jakieś niezamierzone efekty wdrażania programu (zarówno pozytywne jak i negatywne)?		<u>Niezamierzone pozytywne efekty wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL:</u> – Rozwój małych rodzinnych przedsiębiorstw, co nie było celem Działów 1.2 i 1.3. Wzrost zintegrowania pracowników Powiatowych Urzędów Pracy i często też Wojewódzkich Urzędów Pracy.- Środki z EFSu stanowią swoisty rodzaj wsparcia finansowego trzeciego sektora.	
		<u>Niezamierzone negatywne efekty wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL:</u> - brak jasnych i jawnych zasad rekrutacji BO na staże i szkolenia, skutkowałą podejrzeniem PUP o nepotyzm. - tematyka szkoleń niedostosowana do poziomu wykształcenia BO - wystąpienie efektu przesylenia szkoleniami przez BO, wytworzenie się grupy „odbiorców szkoleń” obserwowany jako efekt wzmożonego wyrejestrowywania się i ponownej rejestracji jako osoby bezrobotnej	Należy wypracować precyzyjny system rekrutacji uczestników projektów (BO) – na przykład za pomocą elektronicznego systemu obsługi potencjalnego beneficjenta (rejestracja). Podstawowymi kwestiami, na których taki system powinien się skupić byłyby: – wykształcenie (uzyskane w wyniku nauki w systemie publicznym, prywatnym, jak również wszelkie szkolenia, które BO odbył na koszt własny wraz z opisem tychże szkoleń); – aspiracje zawodowe (motywacja do uczestnictwa w konkretnym szkoleniu); – szkolenia odbyte w ramach projektów finansowanych z SPO RZL lub projektów własnych UP (ilość, długość oraz czas, który minął od ostatniego szkolenia); – oczekiwania związane ze szkoleniem (pytanie pozwoli wyeliminować osoby, których oczekiwania nie będą mogły zostać spełnione w trakcie danego szkolenia jak również te, które nie posiadając wiedzy, ani nie będąc zainteresowane konkretnym szkoleniem, zdecydują się w nim uczestniczyć, „aby spędzić wolny czas”).
		Pojawienie się firm i instytucji wyspecjalizowanych w pozyskiwaniu środków z SPO RZL w ramach schematu B. Instytucje te cechują się nastawieniem komercyjnym, są zorientowane przede wszystkim na korzyści finansowe, a nie realizację celów programowych.	Sprawdzenie, na podstawie ewaluacji projektów czy realizowane były cele programowe przez projektodawców, jeśli nie były spełnione to uwzględniać wyniki ewaluacji w kwalifikowaniu kolejnych wniosków projektowych. Doprecyzowanie procedur oceny wniosków projektowych. Ocena powinna obejmować także: – wykształcenie i doświadczenie kadry projektodawcy (wcześniejsza współpraca z PUP, z WUP, efektywność i (jeśli to możliwe) skuteczność realizacji poprzednich projektów) – wykształcenie i doświadczenie kadry prowadzącej szkolenia (<i>curriculum vitae</i> wraz z listą posiadanych uprawnień, certyfikatów, ewentualnie rekomendacje innych instytucji zaufania publicznego)

	20. Jak sprawdzili się nawiązane partnerstwa na szczeblu regionalnym i lokalnym?	Wdrażanie i realizacja działań 1.2 i 1.3 SPO RZL nie obciąża projektodawców do budowania formalnych partnerstw. W przypadku ocenianych regionów takie formalne partnerstwa nie zostały zawiązane.	
SKUTECZNOŚĆ	21. Jakie są oczekiwane wyniki programu?	Nierozpoznane właściwie wcześniejsze oczekiwania co do Programu SPO RZL, Działania 1.2 i 1.3 wśród beneficjentów i beneficjentów ostatecznych nie dają teraz możliwości pełnej oceny tych oczekiwań. Przy ocenie skuteczności projektów IW koncentrują swoją uwagę głównie na liczbie osób objętych Działaniami. Nie dokonuje się analizy efektów netto.	Zgodne z rekomendacjami dotyczącymi mierzenia efektów netto, umieszczonymi przy pytaniu 2.
		Praktyka pokazuje, iż przyjmowane są dość niskie oczekiwania dotyczące poziomów wskaźników skuteczności (nazywane efektywnością)	Mówiąc o możliwości zwiększenia efektywności (skuteczności), należałoby najpierw ustalić, jak będziemy tę efektywność i skuteczność rozumieć i jak będziemy rozumieć cele programu.
	22. Czy są jakieś zalecenia dotyczące zwiększenia efektywności programu?	Oczekiwania co do rezultatów programu sformułowane przez pracowników WUP i przedstawicieli PUP: - Doksztalanie osób długotrwale bezrobotnych, uświadomienie im ich statusu na rynku pracy jako potencjalnych przekwalifikowanych pracowników. Umożliwienie im korzystania z wsparcia na bardzo wysokim poziomie, wyposażenie w ważne i przydatne umiejętności osób, które nie posiadały żadnych konkretnych kwalifikacji.	System rejestracji beneficjentów ostatecznych (omówiony wyżej) powinien wspomagać w realizacji tego postulatu
		- Większa niż oczekiwana liczba osób, które się wyrejestrowały z rejestrów bezrobotnych prowadzonych w Powiatowych Urzędach Pracy związana z powtórным rejestrowaniem się jako bezrobotny, by móc być objętym oferowanym zakresem wsparcia w ramach Działania 1.2 i 1.3	System rejestracji beneficjentów ostatecznych (omówiony wyżej) powinien wspomagać w realizacji tego postulatu
		- Efektywność zależy od sytuacji na rynku pracy, a więc od powstawania dodatkowych miejsc pracy. Bez kompleksowego oddziaływania na rynek pracy działania prowadzone w ramach SPO RZL nie przyniosą spodziewanych rezultatów.	Jeśli celem jest podjęcie i utrzymanie pracy przez osoby objęte wsparciem oraz wynikające z tego obniżenie poziomu bezrobocia, to należy zdecydowanie stwierdzić, iż bez działań zmierzających do poprawy sytuacji na rynku pracy po stronie popytowej, skuteczność wsparcia udzielanego w ramach Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL będzie raczej niska.

		Wskazywano też, iż efektywność można rozumieć inaczej: zakładając, iż niekoniecznie efektem jest tylko podjęcie pracy, ale np. podniesienie kwalifikacji i w tym przypadku należałoby inaczej podejść do mierzenia wpływu programów. Celem realizowanych projektów nie byłoby w tym przypadku obniżanie bezrobocia, lecz utrzymywanie potencjalnych pracowników w stanie gotowości do podjęcia pracy i łagodzenie skutków długotrwałego bezrobocia.	Systemy informatyczne powinny pokazywać na zasadzie filtrowania poprzez wskaźniki efektywności i skuteczności, na ile przyjęta forma wsparcia pomogła danemu beneficjentowi ostatecznemu
	23. Jakie są efekty horyzontalnych priorytetów programu?	Działania 1.2 i 1.3 są powiązane z innymi działaniami w zakresie: Wyrównywania szans (podział na kobiety, mężczyzn, niepełnosprawnych), również edukacyjnych, kształtowania społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju partnerstwa lokalnego oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego.	W toku dalszych prac nad systemem wskaźników należy pomyśleć o obowiązkowym uwzględnieniu różnych kryteriów dla beneficjentów ostatecznych, ale generowanych automatycznie przez odpowiedni system informatyczny. Najlepiej jeśli za pomocą interfejsu informatycznego możliwa byłaby w Internecie prezentacja efektów projektów według różnych kryteriów na poziomie powiatu jak i województwa.
	24. Propozycje i sugestie dotyczące przyszłego okresu programowego	<u>Propozycje dotyczące rozwiązań systemowych i regulacji zawartych w dokumentach programowych zgłoszone w trakcie badania ewaluacyjnego przez pracowników WUP i PUP :</u> Dokumenty programowe oraz wszelkie regulacje prawne i wytyczne przygotowywane przez Instytucję Zarządzającą powinny być jasne, jednoznaczne i w miarę stabilne. Wytyczne do wdrażania Działań powinny pojawić się odpowiednio wcześniej i nie zmieniać się w trakcie procesu wdrażania	<u>Rekomendacje zespołu ewaluacyjnego:</u> Budowanie dokumentów programowych należy oprzeć na dobrych podstawach metodycznych. Dotyczy to zwłaszcza określania celów i ich hierarchii, doboru wskaźników oraz wskazywania związków pomiędzy celami a narzędziami działania. Dokumenty programowe powinny podlegać surowej, formatywnej ewaluacji <i>ex-ante</i>, najlepiej wykonywanej przez dwa niezależne podmioty. Ewaluacja <i>ex-ante</i> powinna być postrzegana jako sposób na poprawienie programu, a nie „karna ekspedycja” przeciwko programowi i jego autorom.
		Przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy postulują zwrócenie uwagi na jakość oferowanego wsparcia.	Należy dokonać zmian ustawowych tak, by w oparciu o środki EFS można było rzeczywiście prowadzić dostosowane do lokalnych potrzeb projekty zgodne z celami i kryteriami programu.
		Rozdzielenie działań statutowych Urzędów Pracy od działań projektowych	Należy rzeczywiście zapewnić w ramach SPO RZL finansowanie nie tylko bieżącej działalności urzędów pracy, lecz także projektów innowacyjnych o dużej potencjalnej efektywności.
		Rozważyć możliwość opracowania jaśniejszych i precyzyjniejszych kryteriów merytorycznej oceny wniosków przez Komisję Oceny Projektów.	Warto rozpocząć budowanie systemu diagnozowania i programowania rynku pracy na szczeblu lokalnym (PUP), a zwłaszcza regionalnym (WUP) w oparciu o zharmonizowany system wskaźników, wspólne raportowanie postępów (w tym dobrych praktyk) i wsparcie systemu programowania przez zaplecze eksperckie i system wzajemnego opiniowania programów.

		<u>Szczegółowe propozycje dotyczące rozliczenia, sprawozdawczości, monitoringu i ewaluacji:</u> - Ograniczenie do niezbędnego minimum składanych sprawozdań i rozbudowanych procedur rozliczeniowych	Jeśli logika interwencji na rynku pracy ma być „projektowa” a nie „administracyjno-budżetowa”, zorientowana na wykorzystanie z góry danej przez algorytm puli środków, to PUP-y wymagają reorganizacji i wsparcia technicznego w postaci wzmocnienia i przygotowania kadr oraz zaplecza techniczno-informatycznego do pracy projektowej.
		Wskazywano, iż szacowanie efektywności Działań 1.2 i 1.3 – ale zapewne także każdych innych badań – znacznie ułatwiłaby współpraca z takimi instytucjami jak na przykład GUS	Należy sprawdzić, czy i w jakim zakresie istnieje możliwość większej współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za zbieranie danych i ich wykorzystanie (np. współpraca IW i Urzędów Statystycznych)
			Należy rozpocząć debatę publiczną (otwartą, z udziałem ekspertów i różnych aktorów społecznych i z politykami) na temat skutecznej pomocy dla osób bezrobotnych (nie tylko w przypadku Działania 1.2 i 1.3), z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań rynku pracy. Potrzebne są do tego porównywalne między województwami pogłębione analizy bezrobotnych, ale też badania potrzeb i opinii pracodawców i popytu na pracę.
		Postulowano opracowanie i upowszechnienie standardów ewaluacji, obejmujących ogólne zasady, ale też pozwalające szacować efektywność i skuteczność na poziomie regionalnym.	Zwiększanie poziomu wiedzy na temat ewaluacji, uświadamianie potrzeby i znaczenia ewaluacji. Warto zorganizować serię spotkań dla pracowników WUP i na konkretnych przykładach pokazywać, jak przeprowadza się ewaluację, jakie problemy mogą się z nią wiązać, jak należy te problemy rozwiązywać. Podjąć dyskusję nad formułowanymi po ewaluacji rekomendacjami. Wskazywać użyteczność rekomendacji i konkretne przykłady ich zastosowania. Jasno określić, do jakich informacji ewaluatorzy mogą i powinni mieć dostęp, wskazać podstawy prawne możliwości dostępu do danych.

Cel, metodologia i przebieg badania

Przed zespołem ewaluacyjnym postawiony został przez Jednostkę Zarządzającą następujący cel badania ewaluacyjnego Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL: „**identyfikacja barier związanych z wdrażaniem projektów SPO RZL przez WUP, połączona ze wskazaniem dobrych praktyk, które w dalszej perspektywie powinny zostać upowszechnione**”.

Przeprowadzona ewaluacja skupiona była wokół czterech obszarów problemowych:

- 1) Strategia, priorytety i cele SPO RZL
- 2) Zasoby
- 3) Wdrażanie Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL
- 4) Produkty i rezultaty Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL¹

Wyniki ewaluacji mają posłużyć do udoskonalenia procesu programowania działań na okres 2007-2013. Tak sformułowany cel kwalifikuje niniejsze przedsięwzięcie do kategorii ewaluacji określanej mianem ewaluacji tematycznych. Ze względu na ograniczenia, związane przede wszystkim z napiętym harmonogramem badań i dość skromnym budżetem badawczym, badanie to nie obejmowało oceny skutków interwencji społecznych podjętych w ramach Działań 1.2 i 1.3, choć oczywiście ocena taka stanowiła tło przeprowadzanej przez nas ewaluacji. Trudno było problem ten całkowicie pominąć, bowiem badania ewaluacyjne służą w swej istocie stwierdzeniu, na ile podjęta interwencja społeczna odniosła założony skutek. Służą też ocenie efektywności interwencji, czyli określenia relacji osiągniętych skutków w stosunku do poniesionych nakładów. By taką ocenę można było sformułować konieczne jest dokonanie pomiaru zarówno skutków interwencji (zgodnie z konwencją przyjętą w programach UE klasyfikowanych jako produkty, rezultaty i wpływ interwencji), jak i wyodrębnienie i pomiar samej interwencji i jej kosztów. Sprawdzenie, czy interwencja (w naszym przypadku Działanie 1.2 (Perspektywy dla młodzieży) i Działanie 1.3 (Przeciwdziałanie i zwalczanie długotrwałego bezrobocia), wchodzące w skład pakietu działań przeprowadzanych w ramach SPO RZL w EFS²) osiągnęła zakładane skutki, wymaga jasnego zdefiniowania oczekiwań pod tym względem.

Przeprowadzona tutaj ewaluacja jest ewaluacją śródkresową, zatem nie będzie mogła doprowadzić do ustalenia uzyskanych skutków, zwłaszcza na poziomie wpływu bezpośredniego i globalnego interwencji, natomiast powinna sprawdzić między innymi, czy pomiar taki będzie możliwy biorąc pod uwagę przyjętą definicję i kwantyfikację celu. Problem ten podejmujemy w naszym raporcie, w badaniach staraliśmy się jednak przede wszystkim w miarę wyczerpująco zewidencjonować bariery wdrożenia Działań 1.2 i 1.3, tak jak to zostało ustalone na etapie definiowania celu badania ewaluacyjnego.

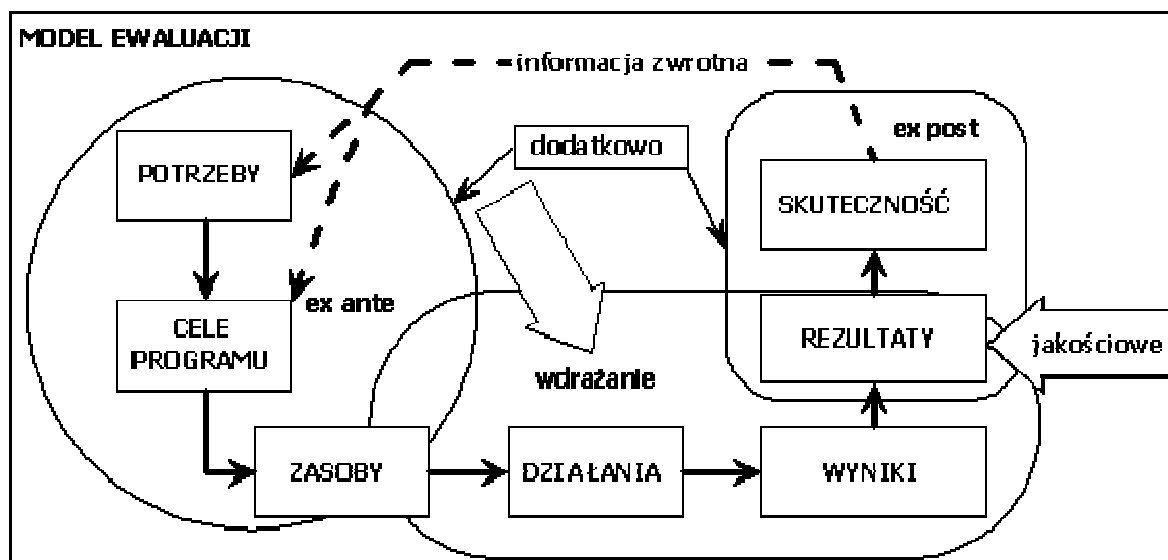
Przy obecnym kształcie dokumentów programowych i w oparciu o zgromadzone doświadczenia przyjęto, że zrealizowanie tak sformułowanego celu ogólnego wymaga połączenia w jednym projekcie elementów metodyki charakterystycznych dla ewaluacji *ex-ante* z elementami typowymi dla ewaluacji w trakcie realizacji (*mid-term*), por. Schemat 1.

¹ Na podstawie dokumentów dostarczonych przez Zamawiającego, tj. Departament Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym w Ministerstwie Gospodarki i Pracy.

² Na podstawie dokumentów programowych SPO RZ L.

Schemat 1 Schemat całościowej ewaluacji

POTRZEBY → CELE PROGRAMU → ZASOBY → DZIAŁANIA → PRODUKTY → WYNIKI
→ SKUTECZNOŚĆ PROGRAMU



W wymiarze praktycznym, ewaluacja prowadzona była w następujących celach:

- By zinterpretować fakty i spróbować odpowiedzieć na pytania:
 - o Dlaczego się udało?
 - o Dlaczego nie?
- By wiedzieć, jak działać w przyszłości, tj. w kolejnym okresie programowym 2007-2013
- By zorganizować końcowe warsztaty dla wszystkich Wojewódzkich Urzędów Pracy – wyciągnąć wnioski z badań na przyszłość, promować „dobre praktyki”
- By pokazać problematyczne obszary wdrażania programu.
- By pokazać różnice w ocenie wdrażania i realizacji projektów pomiędzy Powiatowymi Urzędami Pracy oraz innymi projektodawcami

Cel badania wyraźnie wskazywał, że wyniki będą miały charakter jakościowy i ilościowy. Eksploracyjny, pilotażowy charakter tego badania spowodował, iż szczególny nacisk położono na uzyskanie materiału jakościowego, zebranego w oparciu o obserwację na miejscu, a także wywiady indywidualne i grupowe.

Rozwinięcie głównego celu ewaluacji stanowią pytania ewaluacyjne, sformułowane w oparciu o propozycję eksperta twinningowego i przyjęte jako podstawa realizacji badania. Pytania te zostały zaprezentowane w Tabeli 2 wraz z metodami badawczymi, z których korzystaliśmy, gromadząc informacje pozwalające na diagnozę i sformułowanie rekomendacji.

Tabela 2: Pytania badawcze i metoda pozwalająca na uzyskania odpowiedzi

Tematy	Pytania	Zastosowana metoda
Strategia i cele programu		
	1. W jakim stopniu program jest spójny i trafny?	a) Analiza danych zastanych (matryca logiczna) b) Ocena jakościowa na podstawie wywiadów
	2. Czy wskaźniki celów globalnych oraz celów operacyjnych podjętych w ramach określonych działań (1.2 oraz 1.3) są trafne?	a) Analiza danych zastanych (matryca logiczna)
	3. W jakim stopniu cele określone (w działaniach 1.2 oraz 1.3) odpowiadają polityce i działaniom rządowym w tej dziedzinie?	a) Analiza danych zastanych
	4. W jakim stopniu priorytety określone w działaniach 1.2 oraz 1.3 odpowiadają potrzebom regionalnym i lokalnym?	a) Analiza danych zastanych (sprawdzenie, czy istnieją opracowania, badania lokalne związane ze SPO RZL, EFS) b) Wizyty studyjne wraz z wywiadami c) Warsztaty ewaluacyjne
Zasoby		
	5. Czy określone cele programowe są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne, warsztaty ewaluacyjne
	6. Czy i w jakim stopniu podział środków na realizację działań 1.2 oraz 1.3 pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy jest odpowiedni/sprawiedliwy?	a) Analiza danych zastanych (dopasowanie potrzeb i zasobów) b) Warsztaty ewaluacyjne
	7. Czy zasoby ludzkie i techniczne (bierzemy pod uwagę również systemy informacyjne) są wystarczające do wdrożenia programu?	a) Analiza danych zastanych (zasoby internetowe, ocena jakości danych) b) Warsztaty ewaluacyjne c) Wizyty studyjne z wywiadami
Zdolność wdrożenia		
	8. Określenie zdolności wdrażania programu na poziomie regionalnym i lokalnym.	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
	9. W jaki sposób struktury administracyjne oraz zaplecze techniczne (technologie IT) wspierają wdrażanie programu?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne

	10. Czy osoby odpowiedzialne za wdrażanie programu są wystarczająco kompetentne?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
	11. Jakie są podstawowe potrzeby w zakresie szkoleń pracowników?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
	12. W jaki sposób partnerzy regionalni i lokalni wspierają wdrażanie programu?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
	13. Czy pojawiły się jakieś sposoby na to, aby wdrażanie programu stało się bardziej efektywne?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
	14. Jakie potrzeby i oczekiwania związane z programem są formułowane na szczeblu regionalnym i lokalnym?	a) Analiza danych zastanych b) wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne
Rezultaty		
	15. Czy i w jakim stopniu wyniki wdrożonego programu odpowiadają założeniom programowym zawartym w dokumencie źródłowym i załącznikach?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP
	16. Wytlumaczenie ewentualnych rozbieżności pomiędzy wynikami a założeniami programowymi (nierealistyczne założenia programowe, czynniki związane z otoczeniem zewnętrznym, nieoczekiwane sytuacje i zdarzenia itp.)?	a) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP b) Warsztaty ewaluacyjne
	17. Czy podejmowane działania z punktu widzenia ostatecznych beneficjentów są skuteczne i trafne?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne d) Rozmowy z ostatecznymi beneficjentami
	18. Jaka jest wartość dodana tych działań?	a) Analiza danych zastanych b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP c) Warsztaty ewaluacyjne d) Rozmowy z ostatecznymi beneficjentami
	19. Czy wystąpiły jakieś niezamierzone efekty wdrażania programu (zarówno pozytywne jak i negatywne)?	a) Warsztaty ewaluacyjne b) Wywiady indywidualne z pracownikami WUP

		c) Rozmowy z ostatecznymi beneficjentami
	20. Jak sprawdziły się nawiązane partnerstwa na szczeblu regionalnym i lokalnym?	a) Warsztaty ewaluacyjne (wywiady grupowe z partnerami: PUPy, NGO, lokalni aktorzy)
Skuteczność		
	21. Jakie są oczekiwane wyniki programu?	a) Wizyty studyjne, wywiady w WUP, b) Warsztaty ewaluacyjne
	22. Czy są jakieś zalecenia dotyczące zwiększenia efektywności (skuteczności) programu?	a) Warsztaty ewaluacyjne
	23. Jakie są efekty horyzontalnych priorytetów programu?	a) Analiza danych zastanych b) Warsztaty ewaluacyjne
	24. Propozycje i sugestie dotyczące przyszłego okresu programowego	a) Analiza danych zastanych b) Wizyty studyjne, wywiady w WUPach c) Warsztaty ewaluacyjne

W badaniu, które realizowane było w okresie od 6.07.2005 do 28.11.2005 (część badawcza do 18.10.2005) – zostały wykorzystane techniki specyficzne dla badań eksploracyjnych, czyli:

1. **Desk research (analiza danych zastanych, wtórnych):**

- analiza dokumentów projektowych i przetargowych;
- analiza wyników monitoringu i ewaluacji projektów, o ile zostały przeprowadzone; analiza dokumentacji produktów i wyników projektów;
- analiza danych gromadzonych przez badane WUP-y i PUP-y;
- analiza innych danych ze źródeł publicznych (strony internetowe, otrzymane z MGIP).

2. **Wizyty studyjne w WUPach w Białymstoku, Lublinie, Poznaniu.** W sumie w każdym WUPie odbyto po 2 wizyty studyjne. Wizyty służyły stworzeniu całościowego studium przypadku, opisującego wdrażanie Działań 1.2 i 1.3 w wybranych województwach.

3. **Wywiady eksperckie z dyrektorami i wicedyrektorami WUP oraz kluczowymi pracownikami zaangażowanymi we wdrożenie SPO RZL w WUP.** Zastosowano tutaj technikę pogłębionych wywiadów indywidualnych (spotkania trwały od kilku minut do 2,5 godziny). Rozmowy przeprowadzane były w oparciu o przygotowany ramowy plan spotkania.

W czasie wizyt w Wojewódzkich Urzędach Pracy, czyli w Instytucjach Wdrażających, odbyły się wywiady eksperckie:

- z Dyrekcją Urzędu Pracy;
- z osobami odpowiedzialnymi za projekty SPO RZL (na poziomie przyjmowania wniosków, ich oceny, ewaluacji, monitorowania, odrzucania itp.), np. Wydział Projektów, Punkt Kontaktowy EFS;
- z osobami, które zajmują się zbieraniem informacji na potrzeby WUP-ów, np. Wydział Analiz i Badań;
- osobami, które zajmują się przetwarzaniem informacji, dostarczaniem jej decydentom;
- z innymi osobami, które okazały się kluczowe dla projektu.

4. **Warsztaty ewaluacyjne w oparciu o metodykę zogniskowanych wywiadów grupowych:**

- z wybranymi ostatecznymi odbiorcami (reprezentantami wybranych PUP) – zastosowano tutaj głównie technikę wywiadu eksperckiego opartego na idei zogniskowanego wywiadu grupowego (semi-ustrukturalizowanego). Na etapie planowania badań zakładaliśmy, że w warsztatach będzie brało udział po około 6-8 przedstawicieli z wybranych PUPów dobranych według różnych kryteriów, np. odległość od stolicy województwa, liczba realizowanych projektów, doświadczenie w realizacji projektów).

Wstępnie zakładaliśmy, że zostanie zorganizowany jeden warsztat na województwo. Jednak w trakcie przygotowań do warsztatów okazało się, że niezbędne (dla otrzymania odpowiedniej jakości materiału) jest przeprowadzenie dwóch warsztatów ewaluacyjnych z przedstawicielami Powiatowych Urzędów Pracy w województwie lubelskim i dwóch w województwie wielkopolskim.

- z wybranymi ostatecznymi odbiorcami (reprezentantami instytucji rynku pracy, innych organizacji pozarządowych, szkół, pracodawców) – tutaj także planowano

zastosowanie techniki wywiadu eksperckiego, opartego na idei zogniskowanego wywiadu grupowego (semi-ustrukturalizowanego) W spotkaniu miało wziąć udział około 6-8 przedstawicieli tych organizacji dobranych według różnych kryteriów, np. odległość od stolicy województwa, liczba realizowanych projektów, doświadczenie w realizacji projektów). Także w tym przypadku zakładaliśmy, że będzie po jednym wywiadzie grupowym na województwo.

Jednak w trakcie przygotowań do warsztatów okazało się, że w województwie lubelskim lepiej jest zastosować technikę indywidualnego wywiadu pogłębionego z powodu małej liczby projektodawców w schemacie B (3 organizacje realizujące 4 projekty). Inne problemy pojawiły się w województwie wielkopolskim, gdzie na spotkanie stawiała się niewielka liczba projektodawców. Zainteresowanie udziałem w warsztatach w tym województwie było znikome, mimo dodatkowych wysiłków Zespołu związanych z zapraszaniem na spotkania (m.in.: dodatkowe telefony, faksy itp.).

W następnej tabeli (nr 3) zaprezentowano organizację warsztatów ewaluacyjnych oraz wywiadów indywidualnych w poszczególnych województwach:

Tabela 3 Terminy i miejsca spotkań grupowych przedstawicieli PUP i projektodawców ze schematu B w poszczególnych województwach.

Miasto	Spotkanie	Data	Godzina	Miejsce	Uczestnicy	Liczba uczestników
Poznań	Warsztaty nr 1	6 wrzesień	g.13.30-15.30	Sala poza urzędem	Projektodawcy ze schematu B	4 + 1 (WUP)
	Warsztaty nr 2	7 wrzesień	g.9.30-11.30	Sala poza urzędem	Projektodawcy ze schematu A	15 +1 (WUP)
	Warsztaty nr 3	7 wrzesień	g.12.30-14.30	Sala poza urzędem	Projektodawcy ze schematu A	13 + 1 (WUP)
Białystok	Warsztaty nr 4	12 wrzesień	g. 10.00-12.00	Sala w urzędzie	Projektodawcy ze schematu A	14
	Warsztaty nr 5	12 wrzesień	g. 13.00-15.00	Sala w urzędzie	Projektodawcy ze schematu B	8
Lublin	Wywiad pogłębione z projektodawcą ze schematu B	19 wrzesień	g. 12.00-14.00	Siedziba projektodawcy ze schematu B	Projektodawca ze schematu B	2
	Wywiad pogłębione z projektodawcą ze schematu B	19 wrzesień	g. 14.00-16.00	Siedziba projektodawcy ze schematu B	Projektodawca ze schematu B	3
	Warsztaty nr 6	20 wrzesień	g. 10.00-12.00	Sala w urzędzie	Projektodawcy ze schematu A	16
	Warsztaty nr 7	20 wrzesień	g. 13.00-15.00	Sala w urzędzie	Projektodawcy ze schematu A	13

Po warsztatach sporządzono:

- notatki uporządkowane według pytań badawczych oraz listy barier i problemów wraz z propozycjami zmian;
- transkrypcje (które zostaną przekazane IZ w wersji elektronicznej).

Pewnym ograniczeniem realizacji badania i związanego z tym opóźnienia terminu oddania raportu było przesunięcie czasu realizacji warsztatów. Pierwotnie ich realizację planowano zakończyć do połowy września 2005 roku, jednak ze względów organizacyjnych ostatnie spotkanie warsztatowe, odbywające się w województwie lubelskim, przeprowadzono dopiero 20 września 2005 roku.

5. **Krótkie diagnozujące (eksplorujące) wywiady jakościowe (telefoniczne) z beneficjentami ostatecznymi.** Zakładaliśmy, że liczba zrealizowanych wywiadów jakościowych wyniesie około 10-15 wywiadów na województwo (rozmowy będą trwały do 10 minut).

W trakcie badania wystąpiły opóźnienia w uzyskaniu dostępu do danych adresowych beneficjentów ostatecznych. Jednocześnie należy w tym miejscu zaznaczyć, że ewaluatorzy zwracali uwagę – jeszcze na etapie przygotowania projektu – że tego typu badania nie dadzą żadnych podstaw do uogólniania czy wyciągania generalnych wniosków na temat efektywności projektów realizowanych w ramach SPO RZL. Jedynym możliwym do zrealizowania celem w tym przypadku było sprawdzenie, w jaki sposób beneficjenci odpowiadają na pytania związane z SPO RZL.

Opis okoliczności towarzyszących badaniu – trudności w realizacji badania

Wykonawca w trakcie realizacji badań napotykał na różnego rodzaju bariery instytucjonalne i formalne wynikające ze specyfiki działania Instytucji, które były poddane ewaluacji. Jednym z istotnych czynników, mających wpływ na realizację badań i na klimat, jaki towarzyszył ewaluacji był fakt, iż w badanych instytucjach w tym samym czasie były realizowane inne projekty ewaluacyjne i działania kontrolne (m.in. ewaluacja przeprowadzana przez Grupę Doradczą SIENNA, kontrola NIK). W celu neutralizowania różnego typu problemów informowaliśmy o wszelkich trudnościach Koordynatora ze strony Ministerstwa, a także Zamawiający kontaktował się w związku z tym z Wykonawcą.

Pomimo wskazywanych wyżej utrudnień, można stwierdzić, iż w trakcie trwania projektu nie było znaczących barier we współpracy Zespołu ewaluacyjnego z ocenianymi podmiotami – nie występowały poważne problemy w komunikację, z przepływem informacji. Należy podkreślić życzliwość pracowników zajmujących się EFS i SPO RZL w każdym Wojewódzkim Urzędzie Pracy. Pojawianie się pewnych barier we współpracy w niektórych województwach należy raczej przypisać czynnikom personalnym, a nie obiektywnej niechęci do profesjonalnych kontaktów pracowników WUP z Zespołem Ewaluatorów. W swoich działaniach Zespół dążył do stworzenia dobrego klimatu, starając się przewidywać mogące się pojawić trudności i podejmować działania w celu wyeliminowania tych problemów. Pomimo podjętych starań, w trakcie realizacji kolejnych etapów projektu zdarzały się sytuacje trudne, które starano się jednak skutecznie rozwiązywać, np. poprzez dodatkowe rozmowy członków zespołu z dyrekcją WUP, telefony Kierownika Zespołu do dyrektorów WUP, czy pomoc osób z Departamentu Zarządzania EFS MGIP.

Zespół badawczy napotkał na pewne trudności organizacyjne i komunikacyjne związane z kontaktami z WUPem w Lublinie. Dzięki dodatkowym spotkaniom i rozmowom (przede wszystkim z Dyrektorem WUPu w Lublinie) trudności te udało się pokonać, a ich występowanie nie spowodowało znaczących przeszkód w realizacji projektu. Jedynym ograniczeniem był tylko częściowy dostęp do danych, których analiza była zakładana. W związku z tym Zespół Ewalacyjny zwrócił się do Dyrektora WUPu w Lublinie o pisemne uzasadnienie powodów nieudostępnienia części danych (faks wysłany 28.09) i otrzymał stosowne wyjaśnienie.

Oprócz tego, pojawiły się trudności w dotarciu do projektodawców Działań 1.2 i 1.3 ze schematu B. Ich zainteresowanie warsztatami było w jednym z województw niewielkie. Należy też wspomnieć, że niejednokrotnie numery telefonów, czy faksów do tych instytucji były nieaktualne. Dodatkowo, okazało się, że sprawdzanie listy BO, pod kątem tego, czy brali oni już udział w innych badaniach telefonicznych, opóźniło przeprowadzanie wywiadów z BO.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Zaleca się, aby dane projektodawców były aktualizowane na stronie WUPu co ok. 3 miesiące, także w przypadku projektodawców ze schematu B, zmieniających siedzibę firmy.

Okazało się (jak sygnalizowaliśmy to już w projekcie badań), że realizacja tak ambitnego projektu w tak krótkim czasie, przy bardzo napiętym harmonogramie i ograniczonym budżecie narażała wielu kłopotów. Mimo to nie doprowadziło to do wystąpienia znacznych problemów organizacyjnych, choć spowodowało pewne przesunięcia czasowe, sygnalizowane w kolejnych wersjach *raportów częściowych* przekazywanych terminowo do Zamawiającego (w sumie przekazane zostały 3 *raporty częściowe*).

W trakcie trwania całego projektu ewaluatorzy stosunkowo dużo czasu poświęcili na sprawy administracyjno – organizacyjne, m.in. związane z kontaktowaniem się z:

- przedstawicielami WUPów (tj. telefony, faksy, maile);
- uczestnikami spotkań warsztatowych (w każdym z województw).

Sama wewnętrzna organizacja i podział prac w Zespole następowały sprawnie, a o wszelkich planach i zamierzeniach dyskutowano podczas roboczych spotkań Zespołu (około 5-8 spotkań w każdym miesiącu)

Komunikacja z Zamawiającym, reprezentowanym początkowo przez Panią Agnieszkę Sternik, a następnie od 27.09 br, przez Panią Joannę Hofman i Małgorzatę Zub przebiegała poprawnie.

Zamawiający wspierał Zespół Badawczy w realizacji projektu (przygotowywanie niezbędnych dokumentów, pism itp., oraz ułatwiał – o ile to było potrzebne – kontakty Zespołu z przedstawicielami Wojewódzkich Urzędów Pracy. Warto podkreślić, iż Zamawiający wykazywał zainteresowanie pojawiającymi się problemami i wspierał Zespół Badawczy w ich rozwiązywaniu.

Całe badanie zaplanowano jako przedsięwzięcie o charakterze tzw. *action research*, co dawało Zespołowi pewną elastyczność, potrzebną w celu dostosowania przyjętego podejścia do zmieniających się warunków realizacji badania, pojawiających się nowych czynników i okoliczności. Projekt badań pozostał z założenia częściowo otwarty i elastyczny, pozwalał na wprowadzanie zmian w celu lepszego dostosowania podejścia, narzędzi i technik badawczych do rozwiązywanego problemu, zwiększając tym samym jakość zebranych danych i zapewniając pełniejszą realizację celów badawczych.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Zaleca się odgórne ustalenie terminu przeprowadzania ewaluacji, tak aby:

- *wszystkie dokumenty niezbędne do ewaluacji były bezpośrednio dostępne ewaluatorom (np. raporty); by ewaluatorzy nie musieli na nie czekać albo prosić o ich dostanie;*
- *została wyznaczona osoba decyzyjna w WUPie i w PUPach do kontaktów z ewaluatorami, tak aby nie angażować niepotrzebnie dyrektorów, albo kierowników poszczególnych działów;*
- *określić jasno, na jakich zasadach i jakie konkretne dokumenty mają zostać przedstawione ewaluatorom, tak aby nie powstawały niepotrzebne nieporozumienia (związane np. z udostępnianiem autorskich dokumentów projektowych).*

Główne wyniki badania

STRATEGIA I CELE PROGRAMU

Uwagi wstępne dotyczące sposobu formułowania celów w dokumentacji programowej SPO RZL, a w szczególności Działań 1.2 i 1.3

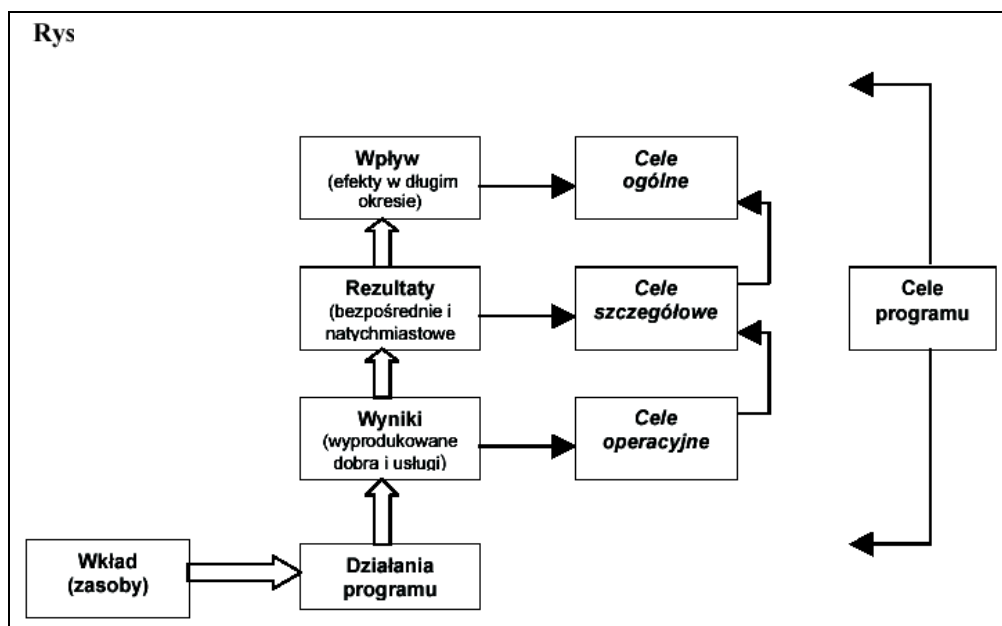
Zanim odniesiemy się do pytania o wskaźniki, warto poświęcić chwilę uwagi samym celom, których stopień osiągnięcia wskaźniki mają mierzyć.

Teoria implementacji programów publicznych stawia na czele listy przesłanek skutecznego wdrożenia jasne i precyzyjne sformułowanie celu. Trzeba powiedzieć, że jest to jednocześnie jeden z najtrudniejszych elementów procesu programowania polityk publicznych. Cele często są mylone ze środkami działania i samymi działaniami. Często także formułowane są w sposób właśnie niejasny i nieprecyzyjny. Celem jest pewien oczekiwany stan rzeczy, do którego powinny doprowadzić podejmowane działania, a nie samo dążenie, zamiar czy usiłowanie. Cele mogą być formułowane na różnym poziomie ogólności, od celów ogólnych, wieloaspektowych, ujętych jakościowo (*goals*), poprzez ich ujęte w postaci mierzalnej i określonej w czasie uszczegółowienie (*objectives*), dla których powinno się zdefiniować zestaw wskaźników wraz z zaplanowanym poziomem realizacji (*targets*).

Dokumenty Komisji Europejskiej nieco inaczej formułują hierarchię celów, wiążąc ją z typami efektów programu i ustalając, że każdemu poziomowi celów powinny towarzyszyć właściwe im wskaźniki (i w domyśle – oczekiwania co do pożądanego poziomu). W takim ujęciu można uznać, że poza ogólnym przedstawieniem intencji interwencji publicznej punktem wyjścia każdego programu powinny być cele formułowane nie w postaci ogólnej jakościowej (*goals*), lecz zawsze cele sformułowane w sposób spełniający wymogi stawiane celom szczegółowym (*objectives*), które ujmuje się często w postaci tzw. zasady SMART, wedle której cele (*objectives*) powinny być: precyzyjne (*specific*), mierzalne (*measurable*), osiągalne (*attainable*), realistyczne przy danych zasobach (*realistic*) oraz określone w czasie (*timed*).

Przypomnijmy, że metodyka zarządzania programami przyjęta w UE rozróżnia pomiędzy celem ogólnym (wyrażanym w kategoriach wpływu) a celami szczegółowymi (wyrażanymi w kategoriach rezultatów), oraz między tymi ostatnimi a celami operacyjnymi (wyrażanymi w kategoriach produktów/wyników). Aby zidentyfikować powiązania między poszczególnymi celami, koniecznej jest jasne określenie, jakie są owe cele ogólne, szczegółowe czy operacyjne. Wreszcie – należy rozumieć definicje poszczególnych celów, aby poprawnie określić owe cele. Poniższy schemat ukazuje w sposób graficzny powiązania elementów matrycy, o której mowa.

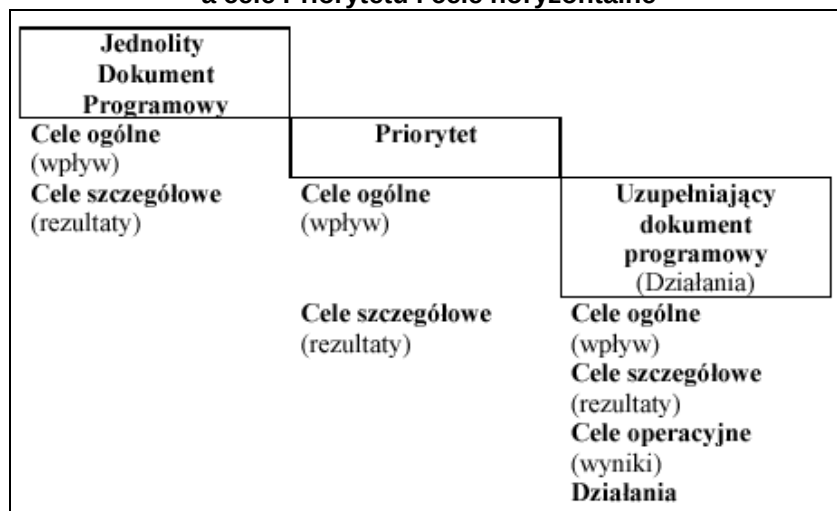
Schemat 2 Logika programu



Źródło: „Wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji: zalecana metodologia”,
Nowy okres programowania 2000-2006: metodologiczne dokumenty robocze,
Dokument roboczy nr 3

Poza tym warto zauważyć, że „cele ogólne” (wpływ) mogą dotyczyć 3 poziomów (zob. Rys. 2 poniżej): Działań, Priorytetów i w ogóle – Programu.

Schemat 3 Cele Działania (ogólny, szczegółowe, operacyjne)
a cele Priorytetu i cele horyzontalne



Źródło: „Wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji: zalecana metodologia”, Nowy okres programowania 2000-2006: metodologiczne dokumenty robocze, Dokument roboczy nr 3

Ponownie zatem pojawia się problem związany z tym, że o „celach ogólnych” można mówić jako o trzech różnych kwestiach. Dlatego też lepiej jest każdorazowo przy użyciu pojęcia „celu ogólnego”, dodawać (np. w nawiasie), o którym (z którego poziomu, np. Priorytetów) celu mówimy. Należałoby też jednoznacznie, na poziomie definicyjnym rozstrzygnąć, jakim rozumieniem celu się posługujemy. Sugerujemy, by w dokumentach typu SPO, poza ogólnym określeniem misji strategicznej, były to zawsze cele – *objectives* – spełniające wymagania SMART. Analogicznie rzecz się ma, rzecz jasna, z „celami szczegółowymi”.

Podobnie należałoby też odnieść się do kwestii „wsparcia”, bowiem odczuwalnym mankamentem „Uzupełnienia...” jest brak w nim jasnej definicji pojęcia „wsparcia”.

W ramach oceny strategii i celów Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL analizie poddano kwestie ich spójności i trafności, zgodności ich celów z polityką i działaniami rządowymi, a także relacje pomiędzy celami tych działań, a potrzebami występującymi na lokalnych rynkach pracy. Rozróżnić tu należy pomiędzy oceną ekspercką, dokonaną na podstawie analizy dokumentów programowych, a oceną ze strony uczestników procesu wdrażania. W prezentowanej diagnozie strategii i celów Programu zachowamy podział na te dwie perspektywy przy udzielaniu odpowiedzi na postawione pytania ewaluacyjne.

1. W jakim stopniu program jest spójny i trafny?

Diagnoza z punktu widzenia analizy polityk publicznych

Sektorowy Program Operacyjny Rozwoju Zasobów Ludzkich (SPO RZL) i będące jego częścią, analizowane w niniejszym dokumencie Działania 1.2 i 1.3, są odpowiedzią na przeprowadzoną diagnozę sytuacji w zakresie rynku pracy i zasobów ludzkich oraz dokonaną z udziałem konsultacji społecznych identyfikację kluczowych wyzwań i problemów społecznych w tym zakresie. Punktem wyjścia do sformułowania SPO RZL jest przyjęta przez Rząd w styczniu 2001 Narodowa Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006. Strategia ta w polityce zatrudnienia kładzie nacisk na rozwój jakości zasobów ludzkich, promowanie postaw przedsiębiorczych, zwiększanie osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa polskiego, poprawę zdolności adaptacyjnych przedsiębiorstw i pracowników i wzmocnienie polityki równości szans na rynku pracy (por. Dz. Ust. Nr 166, s. 155). Ważnym punktem odniesienia dla SPO RZL jest też polityka reintegracji społecznej, mająca na celu redukcję zagrożeń strukturalnych, prowadzących do systematycznego zmniejszenia szans uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji społeczno-ekonomicznej.

W oparciu o przyjęte priorytety strategiczne sformułowano oczekiwania co do generalnych efektów realizacji SPO RZL, które są zawarte w Załączniku do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743), (Dz. Ust. Nr 166, na str. 166). Oczekiwania te stanowią ogólne, jakościowe cele SPO RZL. Warto zauważyć, że już na tym etapie mamy do czynienia z pewnymi problemami.

Po pierwsze, pewne cele pokrywają się ze sobą zakresowo. Te cele to: „wzrost udziału pracujących w populacji aktywnych zawodowo” i „wzrost liczby osób bezrobotnych uzyskujących zatrudnienie”. Pomijając już niejasność drugiego z tych celów i zakładając, że nie planujemy wzrostu liczby osób bezrobotnych, widzimy, że zdanie drugie wynika wprost z pierwszego. Otóż, żeby nastąpił wzrost udziału pracujących w danej populacji aktywnych zawodowo, musi się zmniejszyć w tej populacji liczba bezrobotnych uzyskujących zatrudnienie (aktywni zawodowo = pracujący + bezrobotni). W dokumencie tej rangi nie powinny występować tego rodzaju lapsusy.

Po drugie, cele (oczekiwania) odnoszące się do ludzi młodych, czy to ogólnie, czy to wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych powinny zostać dobrze przemyślane. Dążenie do „wzrostu zatrudnienia wśród absolwentów i osób młodych” w swoim pierwszym członie jest właściwe, zaś w swoim drugim – stoi w konflikcie z priorytetem Narodowej Strategia Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich na lata 2000-2006, jakim jest: „zwiększanie osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa polskiego”. Możemy się tylko

domyślać, że w SPO RZL chodzi o osoby nie planujące kontynuacji kształcenia, ale zamierzające podjąć pracę. Znika jednak zupełnie z oczekiwań SPO RZL problem stymulowania kształcenia się przez młodych ludzi w systemie oświaty (system oświaty nie znajduje się wprawdzie w centrum SPO RZL, ale Działania 2.1 i pośrednio 2.2 wspierają uczniów i promują kształcenie w systemie oświaty), co powinno być brane pod uwagę jako poważna alternatywa dla programów szkoleń oferowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy.

Pod tym względem dostrzegamy niespójność celów polityk publicznych pomiędzy poziomem strategicznym i operacyjnym. Warto zauważyć, że **wadliwe podejście do rozwoju zasobów ludzkich w przypadku ludzi młodych, znajdujemy już w samym fakcie objęcia przez wskaźnik zatrudnienia, kluczowy wskaźnik osiągnięć dla polityki rynku pracy, osób od 15 roku życia, podczas gdy dla przedziału wiekowego 15-24 większe znaczenie powinno być przypisywane do wskaźnika skolaryzacji netto!** Nie są naszym przedmiotem analizy wszystkie Działania SPO RZL, ale ogląd całości Programu nie pozwala stwierdzić, że adresuje on kompleksowo aspekty „zwiększania osiągnięć edukacyjnych społeczeństwa polskiego”.

Po trzecie, cele ogólne pomieszczone są z prototypami (niedoskonałymi) założeń dotyczących zmian na poziomie wskaźników sukcesu programu (targets), jak: „mniejszy procentowy udział długotrwale bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych”, czy „wzrost udziału kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych”. Z drugiej strony zaś, mamy tak ogólne sformułowania, jak: „ograniczenie zjawiska procesu marginalizacji społecznej, będących konsekwencją bezrobocia” (styl tego zdania także nie jest wzorcowy).

Po czwarte, dość typowe połączenie celów (niezdefiniowanych) ze środkami, z automatycznym założeniem ich związku, jak w przypadku efektu: „zwiększenie konkurencyjności gospodarki poprzez podniesienie kwalifikacji kadr gospodarki i lepsze dopasowanie kwalifikacji poszukujących pracy i pracowników do potrzeb rynku pracy”.

Widzimy zatem, że już na poziomie celów ogólnych mamy do czynienia z problemami w zakresie spójności i trafności, które to problemy mogą następnie znaleźć odbicie w celach Priorytetów i Działań, w tym będących przedmiotem niniejszej analizy Działań 1.2 i 1.3.

Przyjrzyjmy się sposobowi sformułowania celu **Priorytetu 1: Aktywna polityka rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej**, w ramach którego zostały zaprogramowane i są realizowane Działania 1.2 i 1.3. Jak stanowi „Uzupełnienie...”: „Celem tego Priorytetu jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnej obsługi klientów służb zatrudnienia, pomocy społecznej i innych instytucji działających na rzecz rynku pracy, podejmowanie działań na rzecz ogółu poszukujących pracy i bezrobotnych oraz osób z grup szczególnego ryzyka, jak również podejmowanie działań na rzecz równości szans.” O ile samo wzmocnienie potencjału instytucjonalnego polityk społecznych nie budzi zastrzeżeń jako cel ogólny (choć mało precyzyjny), to druga część zdania nie zawiera w istocie poprawnego określenia celu, gdyż **„podejmowanie działań” nie może być traktowane jako cel.** Dalsze rozwinięcie celu Priorytetu, które znajdujemy w dokumencie precyzuje oczekiwania wiązane z priorytetem, ale nie czyni tego w sposób jasny i systematyczny, a raczej ogólnikowy i wybiórczy. Jedno z pytań, które powinni zadać sobie autorzy SPO RZL brzmi: jak będzie mierzony sukces/porażka Priorytetu 1? Ze sformułowania celu i jego rozwinięcia, zawierającego pojęcia wielowymiarowe (np. mobilność zawodowa osób) nie da się wyprowadzić wprost wskaźników bez wcześniejszego przyjęcia definicji precyzujących znaczenie stosowanych pojęć. Takie definicje mogą przesądzać o kierunkach programu. Z tego też względu trudno jest analizować spójność celu priorytetu z celami działań. Na poziomie celów ogólnych można przyjąć, że Działania 1.2 i 1.3 są spójne z priorytetem, ale stwierdzenie to nie ma większej wartości diagnostycznej. **Cele ogólne nie spełniają bowiem wskazanych wcześniej kryteriów SMART, są więc jedynie ogólnymi deklaracjami kierunkowymi, a nie celami programu działania.**

Pora przejść do samych analizowanych Działań. Na poziomie Działań sformułowania celów są bardziej precyzyjne. I tak, w przypadku Działania 1.2 cel sformułowano następująco: „Udzielenie możliwie pełnego wsparcia poprzez działania wspierające i promujące zatrudnienie oraz samozatrudnienie młodzieży, w tym absolwentom wszystkich typów szkół tak, aby nie stawali się i nie pozostawiali bezrobotnymi. Wszystkim osobom młodym zostaną zaoferowane aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu (nowy start) przed upływem 6-tego miesiąca od zarejestrowania się w urzędzie pracy, zgodnie z nowymi Wytycznymi polityki zatrudnienia Rady UE”. Cel ten precyzuje grupę docelową – aktywną zawodowo lub wchodzącą na rynek pracy młodzież do 25 roku życia (to doprecyzowanie granicy wieku zawarte jest w uzasadnieniu). Jednak konstrukcja gramatyczna celu odwraca akcenty. Właściwym celem Działania jest to, by młode osoby nie stawiały się lub nie pozostawały przez dłuższy czas bezrobotnymi. Środkiem do tego celu udzielenie im rozmaitych form wsparcia, które przyjęto w opisie Działania.

W przypadku Działania 1.3 cel ujęto już we właściwej formie jako: „Ograniczenie zjawiska długotrwałego bezrobocia i jego przyczyn poprzez wsparcie dla osób bezrobotnych i długotrwale bezrobotnych w zakresie reintegracji zawodowej, tak aby nie wypadły z rynku pracy oraz wsparcie dla otoczenia społecznego tych osób. W ramach Działania wszystkim bezrobotnym osobom powyżej 25 roku życia (z wyjątkiem absolwentów wszystkich typów szkół) zaoferowane będą aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu przed upływem 12 miesiąca od zarejestrowania się w urzędzie pracy”.

Cele te spełniają warunki pozwalające określić je jako SMART, choć w oderwaniu od czynników wpływających na zwiększenie liczby miejsc pracy osiągalność tych celów będzie zawsze problematyczna. Każdy z tych celów jest mierzalny, choć konstrukcja dobrych wskaźników wymaga ich dalszej operacjonalizacji. Nie ma też potrzeby umieszczania w określeniu celów wskazania na środki do nich prowadzące. Służy temu dalsza część opisu Działań.

W zakresie częściowych kroków zmierzających do uzyskania i utrzymania zatrudnienia przez podniesienie jakości zasobów ludzkich, cele przyjęte w Działaniach 1.2 i 1.3 są spójne z priorytetem i trafne w swojej domenie problemów społecznych.

Na poziomie **środków** sytuacja jest dużo bardziej złożona. Już w ewaluacji *ex-ante* zauważono dyplomatycznie, że „na przyszłość warto zastanowić się nad tym, jak dzięki środkom z EFS poszerzać możliwość działań w aktywnej polityce rynku pracy, a nie traktować ich jako koniecznego sposobu uzupełnienia deficytu nakładów własnych na aktywną politykę rynku pracy”. Mówiąc wprost, chodzi o to, że dopuszczalne formy działalności w zakresie podstawowym, czyli realizowanym przez Powiatowe Urzędy Pracy w ramach schematu A, włączono w koleiny zdefiniowane Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Powiatowe Urzędy Pracy mogą realizować swoje projekty w oparciu o prefinansowanie ze środków Funduszu Pracy w ramach form wsparcia zdefiniowanych przez Ustawę. W schemacie A Europejski Fundusz Społeczny służy faktycznie do owego, wskazywanego przez ewaluatora *ex-ante*, uzupełnienia niedoboru środków własnych. I nie stanowiłoby to problemu, gdyby nie fakt, że obsługa środków przekazywanych w ramach SPO RZL angażuje zdecydowanie większe zasoby niż klasyczne zasilanie budżetowe, nie dając w zamian wartości dodanej. Pod tym względem **w Programie występuje niespójność: nie stwarza on w ramach dominującego schematu A pola do innowacyjnego generowania form wsparcia dla zdefiniowanych grup docelowych, choć taką innowacyjność zakłada**. Przynajmniej część środków adresowanych do Powiatowych Urzędów Pracy powinna podlegać rzeczywistej konkurencji w oparciu o projekty wykraczające poza dotychczas praktykowane i predefiniowane ustawowo formy.

Ta zidentyfikowana niespójność każe zadać jeszcze jedno pytanie, a mianowicie pytanie o to, jaki jest sens wpisywania do ustawy ramowej, określającej sposób funkcjonowania polityki rynku pracy precyzyjnej listy form wsparcia realizowanych na zmiennym rynku pracy? Ustawa powinna ustanawiać podstawowe ramy prawne takiej polityki, natomiast kwalifikowane formy wsparcia powinny być ustanawiane rozporządzeniami, w tym rozporządzeniami wprowadzającymi i modyfikującym programy operacyjne oraz definiującymi podstawowe formy wsparcia. W ten sposób uzyskano by niezbędną elastyczność doboru środków do celów.

Kluczowym warunkiem sukcesu Działań 1.2 i 1.3 jest jednak ich skoordynowanie z instrumentami mającymi na celu zwiększanie liczby miejsc pracy, w tym zwiększającymi swobodę działalności gospodarczej i obniżającymi koszty i bariery zatrudnienia. Zaskakujące jest to, że w punkcie określającym działania komplementarne w innych programach operacyjnych znajdujemy wskazanie działań podobnych pod względem celu, choć różniących się co do środków, a więc w pewnym stopniu substytucyjnych (w zakresie, w jakim pokrywają się grupy docelowe). Jako prawdziwie komplementarne dla Działań w ramach SPO RZL, które oddziałują na stronę podażową rynku pracy, powinny być wskazywane programy stymulujące zapotrzebowanie na dostarczane kwalifikacje.

Opinie uczestników procesu wdrażania

Oceniając **spójność Programu**, a więc zgodność pomiędzy jego różnymi jego elementami i celami oraz jego **trafność**, czyli odpowiedniość pomiędzy przyjętymi formami oddziaływania a problemami, w jakich rozwiązaniu mają pomóc, pracownicy Instytucji Wdrażających, czyli Wojewódzkich Urzędów Pracy, skupiali się głównie na tej ostatniej, stąd zyskaliśmy względnie klarowny obraz ich opinii na temat trafności Programu, nieco więcej problemów sprawiało im natomiast opisanie jego spójności³.

Podobnie sytuacja wyglądała wśród przedstawicieli projektodawców (Powiatowe Urzędy Pracy i instytucje realizujące projekty w ramach schematu B) – uznano, iż Program SPO RZL, a w szczególności Działania 1.2 i 1.3 tego Programu są zasadniczo trafne, zaś ich spójność ocenić jest trudno, bowiem wymagałoby to dokładnej znajomości całego Programu i innych Programów, a nie każdy z projektodawców taką znajomość posiada.

Opinie kierownictwa Wojewódzkich Urzędów Pracy objętych badaniem oraz opinie przedstawicieli Powiatowych Urzędów Pracy wskazują, iż Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL wydają się być trafne, gdyż odpowiadają na potrzeby wybranych kategorii bezrobotnych, pozwalając objąć ich dostosowanym do ich potrzeb rodzajem wsparcia. Jednocześnie zwracano uwagę, że nie wszyscy z zarejestrowanych i wymagających wsparcia bezrobotnych mogą zostać tym wsparciem objęci w ramach analizowanych Działań: beneficjentami nie mogą być np. osoby pozostające bez pracy dłużej niż 24 miesiące.

Zgłaszano, iż zawężenie grupy docelowej i adresowanie wsparcia do tak wąsko zdefiniowanej grupy beneficjentów jest często niezrozumiałe z punktu widzenia samych bezrobotnych, zwłaszcza tych, którzy nie spełniają kryteriów określających możliwość ubiegania się o wsparcie. Powiatowe Urzędy Pracy oraz inni projektodawcy w regionie mają co prawda możliwość aplikowania o środki z innych Działań EFS, w praktyce jednak obsługa Działania 1.2 i 1.3 wymaga pełnego zaangażowania pracowników państwowych służb zatrudnienia, stąd też niewiele Powiatowych Urzędów Pracy decyduje się na przygotowanie projektów w ramach innych Działań SPO RZL. Dodatkowo w czasie warsztatów zwracano uwagę, iż w związku z tym, że poszczególne Działania SPO RZL są wdrażane przez różne instytucje, trudno jest projektodawcom zdobyć pełną informację o wszystkich pojawiających

³ Oceniając spójność i trafność programu odwoływano się zarówno do Działań 1.2 i 1.3, choć czasem patrzono nieco szerzej – odnosząc się do całego SPO RZL.

się możliwościach aplikowania o środki pozwalające projektować kolejne formy wsparcia, adresowane do innych grup beneficjentów. Rozproszenie wdrażania powoduje, że niejednokrotnie potencjalni beneficjenci nie wiedzą, do której Instytucji Wdrażającej mogą w danym momencie aplikować o uzyskanie środków na projektowane przez siebie przedsięwzięcia. Naturalnie, nie stanowiłoby to problemu, gdyby projektodawcy mieli możliwość bieżącego monitorowania pojawiających się ofert konkursowych. Jednak w praktyce, przy ograniczonych zasobach kadrowych beneficjentów, stanowi to pewną trudność.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Zalecane byłoby przygotowanie serwisu informacyjnego w formie internetowej (na stronie internetowej Ministerstwa) lub w formie stałej publikacji, będącego źródłem wiadomości o aktualnych ofertach konkursowych.

1. Wdrażanie działań SPO RZL przez różne instytucje a postrzegana spójność programu

Pojawiały się opinie – głównie wśród przedstawicieli Wojewódzkich Urzędów Pracy – iż podział wdrażanych działań pomiędzy różne Instytucje Wdrażające może wywoływać wrażenie niespójności programu, czy też uprzywilejowania w ramach programu wybranych kategorii beneficjentów. Dzieje się tak, gdy rozpatruje się poszczególne Działania w oderwaniu od innych Działań, utożsamiając np. cały program SPO RZL z Działaniami 1.2 i 1.3 wdrażanymi przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, czy też wtedy, gdy nie dysponuje się wystarczającymi informacjami na temat innych Działań realizowanych w ramach SPO RZL.

2. Ograniczenia dla trafności programu wynikające ze źródeł jego finansowania

Przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy, a także przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy, wskazywali, iż zakres oferowanego wsparcia i jego formy są ograniczane przez fakt, że środki na realizację wsparcia oferowanego w ramach Działań 1.2 i 1.3 pochodzą z Funduszu Pracy, a co za tym idzie, sposób ich wydatkowania reguluje Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, narzucając na projektowane działania wymóg zgodności z tą ustawą, hamując tym samym możliwość występowania innowacyjności w projektowaniu wsparcia.

3. Kompleksowość oddziaływanie na rynek pracy a możliwość realizacji celów programu

Innym problemem jest konieczność synchronizacji działań skierowanych na poprawę stanu zasobów ludzkich z działaniami wspierającymi w sposób bezpośredni utrzymywanie czy tworzenie miejsc pracy. Podkreślano, iż nieuwzględnianie tego aspektu problemu może być przyczyną nieefektywności realizowanych działań, zostaną bowiem jedynie osiągnięte efekty w postaci poprawy jakości zasobów ludzkich. Innymi słowy – efektem będzie powstanie grupy lepiej wykwalifikowanych bezrobotnych, którzy jednak nie będą mogli powrócić trwale na rynek pracy, gdyż ten nie będzie w stanie ich przyjąć. Jeśli liczba miejsc pracy pozostanie niezmienną, może jedynie wystąpić efekt w postaci „wypychania” z rynku dotychczasowych pracowników i zastępowania ich tymi, których zatrudnić jest korzystniej, gdyż na przykład ich zatrudnienie jest subsydiowane.

2. Czy wskaźniki celów globalnych oraz celów operacyjnych podjętych w ramach Działań (1.2 oraz 1.3) są trafne?

Diagnoza z punktu widzenia analizy polityk publicznych

W SPO RZL przyjęto szereg wskaźników dla celu ogólnego, priorytetów i działań zaprezentowanych w „Załączniku do Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 1 lipca 2004 r. (poz. 1743, Dz. Ust. Nr 166)”. Są to zarówno wskaźniki opisujące sytuację na rynku pracy, jak i przyjęte przez szczyt UE w Laeken wskaźniki wykluczenia społecznego (obliczone zresztą tylko jednorazowo dla potrzeb „Wspólnego memorandum o reintegracji społecznej”). Ponadto w „Uzupełnieniu” zaprezentowany został „Załącznik nr 5 do załącznika Uzupełniania SPO RZL” (22.02.2005) zawierający zestawienie wskaźników w postaci macierzy logicznej, co należy ocenić bardzo pozytywnie, zwłaszcza na tle wielu programów przygotowywanych w Polsce.

Bogaty zestaw wskaźników ma pewne mankamenty: nie wszystkie zapisane tam wskaźniki celu ogólnego dla całego SPO RZL, jak i Priorytetu 1 są zdefiniowane w sposób jednoznaczny, co jest potrzebne zwłaszcza w przypadku wskaźników, których zastosowanie jeszcze się w Polsce nie upowszechniło i nie są standardowo publikowane (przykład: współczynnik zmienności regionalnej stopy bezrobocia, niestandardowe formy pracy, osoby wypadające z systemu szkolnictwa). Zwłaszcza w przypadku załączników, które mają z natury bardziej techniczny charakter, można oczekiwać precyzyjniejszych, właśnie technicznych definicji wskaźników. Problem ten nie dotyczy wielu pozycji, gdyż w większości wskaźniki są proste. Zwłaszcza w przypadku Działań 1.2 i 1.3 zestaw wskaźników nie budzi wątpliwości formalnych, co nie znaczy, że są one wolne od zastrzeżeń, o czym dalej.

W przypadku przyjętego zestawu wskaźników dla całego SPO RZL podstawowym problemem jest brak jasnego powiązania wskaźników z poszczególnymi wymiarami celów. Cele w programie, a już szczególnie cele ogólne i cele priorytetów, są z natury rzeczy złożone. Wskaźniki powinny być jasno powiązane z poszczególnymi wymiarami czy elementami tych celów, gdyż wskaźniki powinny stanowić – w sensie metodologicznym – operacjonalizację celów. Jest to zadanie trudne i wymaga pracy eksperckiej, aby wskaźniki spełniały dobrze stawiane im wymagania, w tym zwłaszcza, by trafnie ujmowały istotę rzeczy i miały jasną interpretację normatywną, pozwalającą ukierunkować działania.

Drugim problemem – często spotykanym – jest słabe wykorzystanie przyjętych wskaźników w diagnozie. To w kategoriach wskaźników przyjętych dla potrzeb pomiaru realizacji poszczególnych celów powinna zostać w znacznym stopniu przeprowadzona diagnoza, dająca pojęcie o ich wartości bazowej. Program powinien wskazywać pożądane wartości tych wskaźników w przyszłości (*targets*). Wskaźniki powinny także – o ile to możliwe – dostarczać obrazu skuteczności i efektywności poszczególnych instrumentów, o ile istnieją doświadczenia w tym zakresie. W części diagnostycznej „Załącznika...” znajdujemy tabelę (Tabela 2), zawierającą wartości wskaźników skuteczności (określonych mylnie jako wskaźniki efektywności) poszczególnych programów (form?) aktywizacji zawodowej. Szkoda tylko, że nie mamy żadnego układu odniesienia pozwalającego ocenić, jaki jest efekt netto tych form, czy to stopy ponownego zatrudnienia wśród osób nie objętych wsparciem (o ile jest to możliwe), czy też przeciętnej stopy ponownego zatrudnienia, które z pewnym zakłóceniem, ale jednak rzuca światło na efekt użytych środków. Takie podejście sugeruje właśnie Komisja Europejska, stwierdzając, że: „Aby umożliwić precyzyjne oszacowanie i porównanie realnych efektów w zakresie zatrudnienia, należy prezentować wyniki netto danej interwencji, tj. wyniki które uwzględniają **efekt „dead-weight”** (korzyści pojawiłyby się

niezależnie od tego, czy dany program byłby realizowany czy nie), **efekt przeniesienia** (wzrost zatrudnienia nastąpił w wyniku likwidacji miejsc pracy na obszarze nie objętym programem) oraz **efekt mnożnikowy**⁴.

Jeśli chodzi o ewaluowane Działania 1.2 i 1.3, przyjęto bardzo oszczędne podejście do pomiaru efektów Programu. Przyjęto je jednak na poziomie Programu, natomiast jednostki wdrażające i beneficjenci zostali obciążeni złożoną sprawozdawczością, która nie stanowi nic innego, jak akwizycję danych o realizowanych projektach. Dane takie bez przetworzenia w system wskaźników wykonania (*key performance indicators* – **KPI**) mają jednak bardzo niską użyteczność. Zbieranie dużej ilości danych bez systemu wskaźników i zasad ich klarownej, normatywnej interpretacji, jest w znacznej mierze sztuką dla sztuki, frustrującą osoby zobowiązane do wypełni formularzy sprawozdawczych. Wskaźniki powinny być definiowane i zasilane danymi na wszystkich szczeblach struktury wdrażania. Powiatowe i Wojewódzkie Urzędy Pracy, oraz jednostki: zarządzająca i ewaluująca powinny móc szybko analizować dane gromadzone w systemach PEFS i SIMIK w zakresie swojego obszaru działania. Nie ma żadnego powodu, by zestaw kluczowych wskaźników sukcesu, pozwalających na dobry monitoring, nie znalazł się w dokumencie programowym SPO RZL. **Trudno uznać obecnie zaprezentowane wskaźniki za wystarczające dla monitorowania sytuacji Programu czy poszczególnych działań w zakresie skuteczności i efektywności.**

Po tych wstępnych uwagach krytycznych prezentujemy wyniki analizy „Uzupełnienia...”, dokonanej pod kątem adekwatności znajdujących się w nim definicji do zaleceń Komisji Europejskiej (patrz: „Wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji: zalecana metodologia”, Nowy okres programowania 2000-2006: metodologiczne dokumenty robocze, Dokument roboczy nr 3; dalej: „Wskaźniki dla...” (tłumaczenie tekstu: „*Indicators for Monitoring and Evaluation: An indicative methodology*”, *The New Programming period 2000-2006: methodological working papers, WORKING PAPER 3*)). Analiza „Uzupełnienia” pozwala stwierdzić, że definicje są (z pewnymi modyfikacjami) zaczerpnięte z tekstu „Wskaźniki dla...”, w każdym razie, są bardzo zbliżone. Sugerowane zmiany prezentujemy wraz z uzasadnieniem w porządku określonym przez matrycę logiczną.

Cele ogólne wyrażane w kategoriach wpływu:

- W słowniku terminologicznym „Uzupełnienia” widnieje jako „oddziaływanie” to, co w „Wskaźniki dla...” określa się mianem „wpływu”. Podobnie jest z terminami dotyczącymi wskaźników tego elementu. Jednakże w dalszej części „Uzupełnienia” stosuje się termin „wpływ”, zatem należałoby terminologię ujednolicić, mianowicie stosować termin „wpływ” także w słowniku terminologicznym.
- W definicji wskaźników oddziaływania (wpływu) wydzielone są dwa rodzaje tegoż oddziaływania (wpływu): szczegółowe (w terminologii zaczerpniętej z „Wskaźniki dla...” określa się to mianem „wpływu bezpośredniego”) oraz globalne.
 - Konsekwencją takiego zdefiniowania powinno być rozdzielenie wskaźników wpływu globalnego i szczegółowego, i wyraźne nazwanie podanych wskaźników (czy dotyczą wpływu globalnego czy bezpośredniego), a tego w „Uzupełnieniu” brakuje.
 - Ponadto zaleca się dostosowanie terminologii do „Wskaźniki dla...”, to znaczy stosować termin „wpływ bezpośredni” zamiast „szczegółowego”⁵ (dotyczący

⁴ Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, 2007-2013 Nowy okres programowania, Metodologiczny dokument roboczy. Projekt dokumentu roboczego dot. ewaluacji ex-ante.

⁵ Za tym, by nie używać terminu „szczegółowe” przemawiają też względy natury metodologicznej, termin „szczegółowe” zarezerwowany jest już dla „celów szczegółowych”. Nazwanie podkategorii celów ogólnych „szczegółowymi” prowadziłoby do błędu w rozumowaniu określanego mianem ekwiwokacji, polegającego na tym, że parokrotnie używa się tego samego wyrażenia/terminu w różnych znaczeniach (zob. T. Pawłowski „Tworzenie

efektów związanych z podjętym działaniem) i „wpływ globalny” (obejmujący efekty długookresowe dotyczące szerszej populacji) i analogicznie – „wskaźniki wpływu bezpośredniego” i „wskaźniki wpływu globalnego”.

Cele szczegółowe wyrażane w kategoriach rezultatów:

- W zaczerpniętej z „Wskaźniki dla...” definicji „wskaźnika rezultatu” podaje się przykład „liczba uczestników, którzy ukończyli szkolenie”. Można dwojakiemu rodzaju wątpliwości co do poprawności przykładu podanego we „Wskaźniki dla...”⁶, i:
 - W związku z tłumaczeniem: jest to przełożenie z angielskiego „*number of successful trainees*”. Aby oddać sens owego przykładu w języku polskim, należałoby dostosować go do treści podawanej definicji, według której wskaźniki rezultatu „dostarczają informacji o zmianach dotyczących ostatecznych beneficjentów”. Ukończenie szkolenia to tylko środek do celu, jakim jest rezultat (zmiana, efekt). Aby uniknąć nieścisłości proponujemy podać inny przykład celu szczegółowego, chociażby zaczerpnięty z „Wskaźniki dla...”. Ten cel to: „podniesienie (...) szansy zatrudnienia osób trwale bezrobotnych”.
 - W związku z zasadami określania wskaźników: oczywiście liczba osób, które ukończyły szkolenia może być dobrym wskaźnikiem rezultatu, choć odnosi się do sposobu osiągnięcia rezultatu, np. gdy założeniem szkolenia (i ukończenia szkolenia) jest otrzymanie np. certyfikatu/dyplomu, który jest dowodem uzyskania jakichś kwalifikacji (np. zawodowych), ale nie można mechanicznie (przykładu) wskaźnika kopiować. Nie ma bowiem wskaźników „dobrych generalnie”, wskaźnik odnosi się zawsze do elementu, na którego obecność wskazuje i to w odniesieniu do owego wskazywanego elementu należy je podawać i sprawdzać ich poprawność.⁷
- Określanie wskaźników w kategoriach efektów ma znaczenie ściśle praktyczne, zasadniczym rezultatem każdego Działania ma być zmiana dotycząca beneficjentów ostatecznych (efekt), a nie realizacja jakiś działań np. szkoleń (to jest środek)⁸.

Cele operacyjne wyrażane w kategoriach produktów („postępu we wdrażaniu”):

- W „Uzupełnieniu” brakuje definicji „produktu”, znajduje się tylko definicja „wskaźnika produktu”.
- Biorąc pod uwagę fakt, że wskaźniki wyniku „pokazują poczyniony postęp we wdrażaniu danego Działania”, powinny być ujęte jako wynik ukończonych Działań. Uruchomienie np. staży, nie jest tym samym co fakt, że konkretne osoby odbyły cały staż. Wdrożenie nie ma na celu uruchomienie stażu, ale realizację projektu, czyli to, że osoby odbędą staż. Konieczne jest zapisanie precyzyjnej definicji „produktu”. W tym miejscu warto przypomnieć o powiązaniach przyczynowo skutkowych, które wskazują, iż „wyprodukowanie” „produktu” ma mieć swój „rezultat”, który – zakładamy – przyczyni się do konkretnego „wpływu”.

Podsumowaniem problemu celów i wskaźników jest analiza logiki programu. Standardowo temu celowi służy matryca logiczna. Ponieważ konstrukcja opisu Działań 1.2 i 1.3 w dokumencie „Uzupełnienie Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006” jest analogiczna, nasze podstawowe uwagi zostaną zilustrowane analizą

pojęć i definiowanie w naukach humanistycznych”, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa, 1978).

Danego wyrażenia/terminu winno się używać za każdym razem w tym samym znaczeniu.

⁶ Jest to sprawa istotna z tego względu, że to przykłady podane w definicji stają się głównym punktem odniesienia, a nie sama definicja, gdy chodzi o ustalenie wskaźników.

⁷ Z tego też względu najpierw rozważać będziemy co wg „Uzupełnienia” jest elementem matrycy Działania, a w dalszej części określać będziemy adekwatność podanych wskaźników do tychże elementów.

⁸ Zob. T. Atkinson, B. Cantillon, E. Marlier, B. Nolan „Social Indicators. The EU Social Inclusion”, Oxford University Press, New York, 2002

Działania 1.3. Trzeba przy tym zdecydowanie podkreślić, że proces definiowania kluczowych wskaźników wykonania (KPI) jest integralnym składnikiem procesu konceptualizacji programu i definiowania jego celów, zatem wszelkie przykłady i wzory w tym zakresie należy traktować jedynie jako przykłady i inspiracje.

Matryca logiczna, odtworzona na podstawie zapisów „Uzupełnienia”, zgodnie z metodologią „Wskaźniki dla...”, ukazuje, że elementy logiki interwencji (produkty, rezultaty, wpływ) są właściwie powiązane, ponadto cel ogólny oraz cele szczegółowe i operacyjne korespondują z celami Priorytetu. Prezentacja poszczególnych elementów matrycy w „Uzupełnieniu” wymaga jednak korekty w zakresie ogólnej struktury tekstu („Uzupełnienie”: 41-49) i użytych sformułowań (np. gdy cel określany jest poprzez środki). Proponowana korekta pozwoli na jaśniejsze ukazanie powiązań między elementami logiki interwencji, a zatem – pozwoli na pełniejsze zrozumienie intencji autorów „Uzupełnienia”.

Podane dla Działania wskaźniki („Uzupełnienie”: 48) również wymagają korekty, jest to konsekwencja poprawek do ustalenia elementów logiki interwencji, omówionej w poprzednim paragrafie. W tym miejscu warto dodać, że **dobrą praktyką jest podanie wskaźników dla poszczególnych elementów matrycy w jednej tabeli**, właśnie tak, jak to zrobili autorzy „Uzupełnienia”. Proponujemy jeszcze, by w tej tabeli, obok prezentowanych wskaźników podano poszczególne elementy logiki interwencji (według wzoru poniżej – Schemat 4 Wzór matrycy logicznej programu⁹), do których się wskaźniki odnoszą i na które wskazywać mają. Tym samym uwieńczeniem każdej części tekstu (dotyczącej poszczególnego Działania) byłaby matryca logiczna.

Wiązanie wskaźników z tym, na co wskazują ma cel praktyczny. Przykładowo, jeżeli produktami Działania mają być np. szkolenia, to nie bez znaczenia jest uzasadnienie, czy będziemy podawać jako wskaźnik liczbę zrealizowanych szkoleń, czy liczbę osób, które wzięły w nich udział, czy też może liczbę osób, które je ukończyły. Wybór wskaźnika/wskaźników precyzuje, co autorzy „Uzupełnienia” mają na myśli mówiąc, że produktem będą, na przykład, szkolenia. Warto podkreślić, że wskaźniki funkcjonują w nauce (metodologii nauk społecznych) nie jako samodzielne byty, ale w powiązaniu z tym, na co wskazują.

⁹ Wzoru, prezentuje całą matrycę logiczną. Dla Działania należałoby nieznacznie zmodyfikować lewą kolumnę schematu. Znalazłyby się w tej kolumnie któryś: wpływ, rezultat, produkt, działania.

Schemat 4 Wzór matrycy logicznej programu

	Logika Interwencji	Obiektywne Wskaźniki	Źródła danych	Założenia
Cele Ogólne				
Cel Projektu				
Rezultaty				
Działania		Środki	Koszt	
				Wstępne Warunki/ Ustalenia

Źródło: "Manual Project Cycle Management", EUROPEAN COMMISSION – EuropeAid, 2001¹⁰

Nawiązując już do konkretnych fragmentów tekstu „Uzupełnienia” dla Działania 1.3 („Uzupełnienie”: 41-49) zaczniemy od rekomendacji dotyczących struktury tekstu:

- Każde Działanie prezentowane jest począwszy od jego celu i następnie – uzasadnienia tego celu. Jest to właściwe podejście, gdyż ukazuje, co zamierza się osiągnąć i dlaczego
- W uzasadnieniu prezentuje się diagnozę potrzeb oraz prezentację problemu, który należy rozwiązać, co również można określić za dobrą praktykę. Logika projektowania interwencji powinna być taka: jest jakaś potrzeba, problem, zatem naszym celem jest jej zaspokojenie, rozwiązanie problemu, zaspokojenie potrzeby. Możemy to osiągnąć poprzez jakiś stan rzeczy, aby ten stan rzeczy osiągnąć potrzeba uruchomić pewne typy działań.
- W jednej z kolejnych części – „opis Działania” („Uzupełnienie”: 43-44) – podane są typy projektów, odpowiadających określonym zakresom wsparcia, których ramy z kolei wyznacza ustawodawstwo polskie (w tabeli podane są odpowiednie podstawy prawne). Proponujemy przed rozpoczęciem opisu Działania umieścić informacje, które pozwolą powiązać typy projektów (a zarazem zakresy wsparcia) z celem Działania. Konkretnie – chodzi o odpowiedź na pytanie, dlaczego podejmując pewne Działanie (realizując projekty danego typu) przyczynimy się do osiągnięcia zakładanego w Działaniu celu. Pomocny może być prezentowany powyżej schemat logiki programu.
- Realizując projekty zamierzamy osiągnąć cele operacyjne, projekty będą mieć jakiś produkt, który wiążemy z rezultatem (i osiągnięciem celów szczegółowych) i oczekujemy, że ów rezultat będzie miał jakiś wpływ, nie tylko na naszych

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/europaid/evaluation/methods/PCM_Manual_EN-march2001.pdf

beneficjentów (cel ogólny bezpośredni), ale i rozwiąże szerszy problem (cel ogólny globalny). Dobrym rozwiązaniem byłoby umieszczenie odpowiedzi na powyższe pytanie, oraz, wyrażonych *explicite* związków między poszczególnymi celami w części poświęconej celowi Działania. Krótka charakterystyka logiki Działania rozwijana w dalszej części tekstu, będzie nadawała mu strukturę, co powinno zapewnić przejrzystość. Oczywiście, realizacja takiego postulatu zakłada możliwość doboru środków do celów, a więc pewną swobodę w zakresie definiowania form wsparcia.

- Inna kwestią, którą warto poruszyć w związku z „opisem Działania”, jest to, że autorzy wprowadzają termin schematu A i B, ale wyjaśnienie owego podziału umieszczone jest dopiero w dalszej części tekstu („Uzupełnienie”: 45). Sugerowane w poprzednim punkcie zmiany byłyby dobrym rozwiązaniem. Mianowicie, uprzednie odniesienie się do potrzeb, tzn. określenie, że nie tylko warto jest pracować z bezrobotnymi, ale też z ich środowiskiem (grupami wsparcia czy pracodawcami), wyjaśni, dlaczego wybrano takie schematy. Wspieraniem osób bezrobotnych zajmować się będą Powiatowe Urzędy Pracy (schemat A), natomiast szeroko rozumianym otoczeniem społecznym osób bezrobotnych – inne (podane) instytucje (schemat B) – jeśli taka właśnie będzie intencja projektującego. A tak dopiero w części „wdrażanie Działania” („Uzupełnienie”: 45) określone są grupy beneficjentów Działania.
- Tabela „wdrażanie Działania” („Uzupełnienie”: 45) jest dobrym podsumowaniem informacji o Działaniu, użytecznym dla Instytucji Wdrażających Działanie. Jednakże dobrze byłoby umieścić tabelę „wdrażanie Działania” na końcu tekstu dotyczącego Działania.
- „Opis Działania” zaleca się – dla przejrzystości – umieścić w jednej części tekstu, obecnie powielają się informacje z części „Działanie 1.2 – opis Działania” („Uzupełnienie”: 43-44) i „Opis Działania 1.3 – schemat A)” i „Opis Działania 1.3 – schemat B)” („Uzupełnienie”: 46-47).
- Mając na uwadze informacje podane w tabeli „wdrażanie Działania” („Uzupełnienie”: 45-46), warto wspomnieć o jeszcze jednej kwestii. W tabeli „wdrażanie Działania” znajduje się rubryka „rodzaj pomocy”, przy czym zarówno przed tą tabelą w pierwszej części „opisu Działania” mamy do czynienia z „typami projektów” oraz z „rodzajami wsparcia” (nieutożsamnego z „rodzajem pomocy”). Sugerowana zmiana winna iść w kierunku dookreślenia i sformułowania wprost związków między rodzajem pomocy, typem projektu i typem wsparcia. Ponownie można stwierdzić, że ujęcie charakterystyk elementów logiki Działania na początku, mogłoby wprowadzać wyjaśnienia, a przesunięcie tabeli „wdrażanie Działania” na koniec – jako podsumowanie – dodatkowo wpłynęłoby korzystnie na sposób prezentacji Działania.
- W tym kontekście wspomnijmy też o tym, że w „Uzupełnieniu” Informacja o typach pomocy (mówiąc najogólniej) pojawia się trzykrotnie („Uzupełnienie”: 43, 45 i 46), przy czym każdorazowo w nieco innym kontekście i inaczej sformułowana (typ projektów, pomocy, wsparcia). Czytelnik ma wrażenie, że pewne informacje się powtarzają, a nie jest do końca jasne, dlaczego tak zostało to ujęte. Być może powyżej sugerowane zmiany rozwiążą ten problem.

Przedstawione tutaj uwagi należą zasadniczo do domeny analizy *ex-ante*. Zgodnie z ustaleniem celu niniejszej ewaluacji, miała ona również spojrzeć na dokumentację programową z tego punktu widzenia, by dostarczyć rekomendacji dla potrzeb następnego okresu programowania. Ocena dokumentu została podzielona pomiędzy odpowiedzi na dwa pytania ewaluacyjne, choć jest to dość arbitralne: analizę wskaźników trudno jest oddzielać od analizy celów, a spójnym zebraniem jednego i drugiego jest macierz logiczna.

3. W jakim stopniu cele określone w Działaniach 1.2 oraz 1.3 odpowiadają polityce i działaniom rządowym w tej dziedzinie?

Odpowiadając na to pytanie, poddamy analizie ogólną zgodność pomiędzy celami Działów 1.2 i 1.3, a najważniejszymi celami polityki rządowej w dziedzinie odpowiadającej realizowanym Działaniom. Odwołamy się w tym celu do najistotniejszych dokumentów rządowych, określających strategiczne kierunki rozwoju zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w Polsce.

Nie prezentując szczegółowo wyników przeprowadzonych analiz, można ogólnie stwierdzić, że cele określone w Działaniach 1.2 oraz 1.3 korespondują z celami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 oraz Narodowej Strategii Wzrostu Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006, czyli głównymi dokumentami, w których została opracowana diagnoza, ocena i określona strategia rozwoju społeczno-gospodarczego kraju.

W świetle przyjętych pięciu podstawowych założeń Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 cele obu typów Działów odpowiadają drugiemu celowi częściowemu NPR, który brzmi: „zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, zwiększenie konkurencyjności zasobów ludzkich, a tym samym zwiększenie szans na znalezienie zatrudnienia na europejskim rynku pracy, poprzez rozwój jakości zasobów ludzkich”. Jedną z częściowych strategii, na bazie której Narodowy Plan Rozwoju został opracowany jest Narodowa Strategia Rozwoju Zatrudnienia i Zasobów Ludzkich w latach 2000-2006, zawierająca zbiór kierunków interwencji, mających na celu wzrost produktywności zatrudnienia, czyli zmniejszenie bezrobocia i eliminację jego negatywnych skutków. Dość oczywista wydaje się w tym miejscu konstatacja, że takie działania, jak rozwój specjalistycznej edukacji zawodowej dostosowanej do potrzeb rynku pracy (wspieranie staży, szkoleń, kursów) oraz uzupełnienie działań podejmowanych przez służby zatrudnienia w zakresie przeciwdziałania bezrobociu jako cele szczegółowe Narodowej Strategii Zatrudnienia, znajdują odzwierciedlenie w celach szczegółowych Działów 1.2 i 1.3.

Grupą osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji w Polsce są osoby długotrwale bezrobotne oraz osoby młode, dopiero wchodzące na rynek pracy. Trudności osób młodych (osób poniżej 25 roku życia) związane są z niechęcią pracodawców do zatrudniania osób bez doświadczenia zawodowego, posiadających często nieodpowiednie w stosunku do zapotrzebowania wykształcenie, cechujących się też nierzadko brakiem umiejętności poruszania się na rynku pracy. By zmienić istniejący stan rzeczy, czyli złagodzić skutki pozostawania bezrobotnym oraz aktywizować zawodowo osoby pozostające bez pracy, Powiatowe Urzędy Pracy wykorzystują instrumenty aktywizacji przewidziane w ustawie z dnia 14 grudnia 1994 roku o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu (Dz.U. z 2003 r, nr. 58) oraz od czerwca 2004 roku Ustawę o Promocji Zatrudnienia i Instytucjach Rynku Pracy oraz zmiany, które zostały wprowadzone w dniu 1 listopada 2005 (Dz.U. nr 164, U.1366, z 28.VII.2005). Cechą charakterystyczną tych instrumentów rynku pracy jest dwukierunkowość pomocy, skierowanej zarówno do bezrobotnego w formie pomocy w znalezieniu zatrudnienia, jak i pracodawców, którzy oprócz zyskanego pracownika mają zagwarantowane przez ustawę korzyści ekonomiczne, pozwalające obniżyć koszty prowadzonej działalności. Przykładem aktywnej formy zwalczania bezrobocia jest realizowany od połowy 2002 roku Rządowy Program Aktywizacji Zawodowej Bezrobotnych „Pierwsza Praca”. Skierowany jest on do tego samego typu beneficjentów ostatecznych, co beneficjenci Działania 1.2.

Inną inicjatywą rządową było nawiązanie porozumienia pomiędzy Ministrem Gospodarki i Pracy, Ministrem Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji

Rolnictwa w 2004 rok, w zakresie wsparcia dla osób bezrobotnych. Pierwsze podpisane porozumienie (grudzień 2003) umożliwiło skierowanie bezrobotnych na szkolenia podnoszące kwalifikacje zawodowe (zarówno 1.2 jak i 1.3). Drugie porozumienie z kwietnia 2004 roku pt. „Porozumienie w sprawie aktywizacji zawodowej bezrobotnych w wieku do 25 lat oraz absolwentów szkół wyższych poprzez realizację zadań na rzecz pomocy rolnikom w pozyskaniu środków funduszy Unii Europejskiej, w tym płatności bezpośrednich”, było skierowane do tej samej grupy odbiorców, co Działanie 1.2, koncentrując się jednak na rolnikach zamieszkałych na terenach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Należy też w tym miejscu powtórzyć to, na co wskazywaliśmy odpowiadając na pierwsze z pytań ewaluacyjnych, czyli na pytanie o trafność i spójność Programu. Chodzi o to, iż trudno jest ocenić zgodność celów ogólnych Programu z innymi działaniami, jeśli problematyczne jest w wielu punktach samo sformułowanie celów ogólnych SPO RZL. Cele te nie w pełni odpowiadają na cele założone w Narodowej Strategii. Wątpliwości budzi też sformułowanie celu Priorytetu (analiza szczegółowa przy odpowiedzi na pierwsze pytanie ewaluacyjne). Ze względu na wady formalne trudno jest oceniać spójność tych celów z celami nadrzędnymi.

Problem stanowi sformułowanie w SPO RZL celów ogólnych dotyczących młodzieży. Cele te zakładają przede wszystkim aktywację zawodową tej kategorii demograficznej, co stoi w konflikcie z słusznym dążeniem do zwiększenia poziomu skolaryzacji netto, w szczególności na poziomie wyższym. Napięcie to – charakterystyczne nie tylko dla Polski – zawarte jest już w samej konstrukcji wskaźnika aktywności zawodowej czy stopy zatrudnienia, które jako dolną granicę wieku bazy demograficznej wskaźnika określają 15 lat, czyli wiek, w którym opuszczanie systemu szkolnego traktowane jest jako jeden ze wskaźników zagrożenia wykluczeniem społecznym.

4. W jakim stopniu priorytety określone w Działaniach 1.2 oraz 1.3 odpowiadają potrzebom regionalnym i lokalnym?

Pełna odpowiedź na wyżej postawione pytanie badawcze wymagałaby przeprowadzenia kompletnej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej i demograficznej regionów objętych ewaluacją, ze szczególnym uwzględnieniem tego, co dzieje się na lokalnych rynkach pracy. Taka analiza powinna też zostać wzbogacona o spojrzenie na relacje pomiędzy celami Działania 1.2 i 1.3, a celami rozwoju regionalnego, zarysowanymi w kluczowych dla danego województwa dokumentach, takich jak Regionalne Strategie Rozwoju. Tak zarysowane przedsięwzięcie wykracza jednak znacząco poza zakres przeprowadzanej ewaluacji. Mimo to przyjrzelśmy się ogólnej zgodności celów działań 1.2 i 1.3 z celami uznanymi za kluczowe dla rozwoju danego regionu. Tę z konieczności ograniczoną analizę wzbogacimy postulatami, jakie w związku ze zgodnością celów Działania 1.2 i 1.3 z potrzebami regionalnymi formułowali przedstawiciele Instytucji Wdrażających i projektodawcy.

Województwo lubelskie

Działanie 1.3 bierze pod uwagę bezrobotnych powyżej 25 roku życia, pozostających bez pracy do 12 miesięcy (z wyłączeniem absolwentów) oraz długotrwale bezrobotnych od 12 do 24 miesięcy. Jednocześnie, jak wykazała analiza danych dla województwa lubelskiego, w grupie osób młodych pozostających bez pracy, aż 17,6% ogółu bezrobotnych (w tym 21,7% kobiety) to ci, którzy pozostają bez zatrudnienia powyżej 24 miesięcy – czyli innymi słowy osoby pominięte przez Działanie 1.2 skierowany do osób młodych. Z analizy wynika również, iż w województwie lubelskim dominującą grupą wśród bezrobotnych są bezrobotni zamieszkali na wsi (trzecia pozycja w skali kraju pod względem procenta tychże osób w ogólnej liczbie bezrobotnych), którzy nie są objęci analizowanymi w raporcie Działaniami. Ich dynamizacja oraz powtórne wprowadzenie na rynek pracy powinno być realizowane jako priorytet – jeśli nie w ramach SPO RZL – to jako priorytet regionalny.

Województwo podlaskie

Jak wskazuje analiza zgodności Ramowych Planów Realizacji Działania 1.2 i 1.3 w województwie podlaskim, plany ten pozostają w zgodzie z założeniami polityki społecznej i edukacyjnej państwa oraz polityki Unii Europejskiej. Ponadto, jak wynika z innych dokumentów, z punktu widzenia województwa inwestycje w rozwój zasobów ludzkich są ważnym sposobem na osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej.

Województwo wielkopolskie

Na początek można wskazać, iż Strategia Zatrudnienia Województwa Wielkopolskiego, wraz ze swoim głównym celem, definiowanym jako zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia w województwie wielkopolskim, pokrywa się z celami Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Mają identyczne główne zadania w ramach strategii:

- **Poprawa zatrudnialności** poprzez rozwój zasobów ludzkich;
- **Rozwój przedsiębiorczości**;
- **Poprawa zdolności adaptacji przedsiębiorstw** i ich pracowników do warunków zmieniającego się rynku pracy;
- **Wzmocnienie polityki równości szans** na rynku pracy.

(na podstawie: „Ocena sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy w roku 2004” opr. wł. WUP w Poznaniu) oraz na podstawie: „Strategia zatrudnienia województwa wielkopolskiego na lata 2004-2006” opr. wł. WUP w Poznaniu).

W przypadku województwa wielkopolskiego liczba osób bezrobotnych w wieku 15-24 lat (to jest kategoria BO w Działaniu 1.2 (bez wyodrębnienia absolwentów oraz osób po 24 roku życia, ale przed 25). W 2003 roku to 73 343, w 2004 to 63 654, zatem odsetek bezrobotnych w 2004 roku w porównaniu z 2003 zmniejszył się o 2,2 punktu procentowego. To jest najliczniejsza grupa bezrobotnych, stanowiących 32% ogółu bezrobotnych.

W województwie wielkopolskim liczba bezrobotnych w grupach wiekowych 25-34, 35-44, 45-54 lat wzrasta gwałtownie po upływie 12 miesięcy pozostawanie bez pracy. Najtrudniej kształtuje się sytuacja osób bezrobotnych bez stażu pracy oraz posiadających staż pracy od 1-5 lat. W obu kategoriach liczba ta jest podobna i po upływie 12 miesięcy gwałtownie wzrasta, przy czym w miarę wydłużania się czasu bezrobocia liczba osób bez stażu pracy przewyższa liczbę osób o stażu 1-5 lat. m.in. WUP w Poznaniu w 2004 roku inicjował realizację trzech programów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, z wykorzystaniem środków zabezpieczonych przez samorząd województwa. Objęły one ogółem 1 745 osób.

Grupa osób długotrwale bezrobotnych stanowi około 50% zarejestrowanych osób w Powiatowych Urzędach Pracy. Samorząd wojewódzki podjął decyzję o kontynuacji w roku 2005, programu skierowanego do tego typu Beneficjentów Ostatecznych pt. „Program bezrobotnych z terenów wiejskich o wysokim zagrożeniu bezrobociem dla województwa wielkopolskiego „Nazwa” (na podstawie: „Ocena sytuacji na rynku pracy i realizacji zadań w zakresie polityki rynku pracy w roku 2004” opr. wł. WUP w Poznaniu, „Strategia Zatrudnienia Województwa Wielkopolskiego na lata 2004-2006”. opr. wł. WUP w Poznaniu)

Wskazania przedstawicieli Wojewódzkich Urzędów Pracy i przedstawicieli projektodawców

Warto w tym miejscu dodać, iż przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy wskazywali, że dla zwiększenia trafności programu niezbędne jest oparcie się podczas jego konstrukcji o szczegółową i aktualną diagnozę lokalnych rynków pracy. Dysponując taką diagnozą można by rzeczywiście objąć wsparciem te kategorie beneficjentów z danego województwa, które tego wsparcia najbardziej potrzebują. Taka diagnoza powinna obejmować również rozpoznanie oczekiwań przedsiębiorców, co pozwoliłoby możliwie najlepiej dostosować rodzaje finansowanej pomocy do popytu na pracę występującego na lokalnych rynkach pracy. O ile przy obecnym kształcie Programu możliwe jest dostosowanie wsparcia do zapotrzebowania przedsiębiorców i możliwości beneficjentów ostatecznych, o tyle wybór grupy docelowej dla danego Działania jest z góry określony, zawężając tym samym działania Powiatowych Urzędów Pracy prowadzone w ramach SPO RZL do wspierania wybranych kategorii beneficjentów.

Obecnie przyjmowane rozwiązanie można określić mianem działania projektowego: przedstawiciele projektodawców poszukują osób spełniających kryteria określone w dokumentach programowych. Oddolny, czy choćby regionalny wpływ na definiowanie grupy docelowej dla danych działań, mógłby przyczynić się do wzmocnienia działania problemowego, tj. poszukiwania najlepszych rozwiązań dla najpoważniejszych i najdotkliwszych problemów regionalnych i lokalnych rynków pracy.

Trzeba mieć propozycje właśnie dla tych bezrobotnych, którzy nie łapią się na to. W tej sytuacji, kiedy to nie jest zgrane, ten Sektorowy Program Operacyjny nie jest zgrany z naszą ustawą. Tutaj są tylko niektóre bardzo wybiórczo potraktowane grupy beneficjentów. (Warsztaty PUP)

Doskonale rozumiemy, że są osoby, które nie mieszczą się w żadnym z tych działań. Trudno je potem gdziekolwiek przyporządkować. Potem jest takie wpychanie na siłę. (Warsztaty PUP)

Ogólna ocena celów i strategii realizacji Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL

Pomimo wskazywanych wyżej ograniczeń ogólna ocena EFS, a w tym Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL wśród przedstawicieli Instytucji Wdrażających i projektodawców jest zasadniczo dobra. Przez kierownictwo i pracowników Wojewódzkich Urzędów Pracy program postrzegany jest jako dobry instrument rozwijania kapitału ludzkiego, a przez to pozytywnego oddziaływania na rynek pracy. Podobne opinie prezentowali przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy i instytucji, realizujących projekty w ramach schematu B, choć w wielu przypadkach projektodawcy mieli problemy z formułowaniem ogólnych ocen programu, większą uwagę przywiązując do wskazywania jego praktycznych zalet i słabości.

Przeprowadzone badania wskazują, iż zarówno przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy, jak i przedstawiciele projektodawców z obu schematów zauważają systematyczną poprawę jakości wdrażania Działań 1.2 i 1.3, a zwłaszcza poprawę jakości wytycznych, zaleceń i zasad wdrażania. I choć zwracają uwagę na słabości występujące na etapie wdrażania, są jednocześnie świadomi, iż Działania te są działaniami nowymi, a ich realizacja wymaga od wszystkich instytucji zaangażowanych w ich realizację nabycia nowej wiedzy i nowych kompetencji.

ZASOBY

Analizując zasoby przeznaczone na realizację celów Działów 1.2 i 1.3 i sposoby wykorzystania tych zasobów skoncentrowaliśmy się na:

- adekwatności pomiędzy pulą środków finansowych przeznaczonych na realizację Działów 1.2 i 1.3 a zaplanowanymi celami tych Działów;
- podziale środków pomiędzy Dział 1.2 i 1.3 i podziale środków pomiędzy województwa i powiaty w ramach województwa;
- adekwatności istniejącego i przewidzianego w ramach EFS zaplecza kadrowego i sprzętowego w stosunku do zakładanych i oczekiwanych rezultatów programu.

5. Czy określone cele programowe są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację?

Analiza tego zagadnienia sprawiała zarówno respondentom, jak i zespołowi badawczemu pewne problemy. Przyczyną tych problemów jest przede wszystkim to, iż trudno jest ocenić adekwatność środków przeznaczonych na realizację określonych działań, jeśli cele tych działań sformułowane są w kategoriach ogólnych, nie zaś wskaźnikowo. Ponadto, jak wskazują wyniki przeprowadzonych badań, **ani wśród Instytucji Wdrażających, ani wśród projektodawców kwestia relacji środki finansowe-cele nie stanowi przedmiotu sporu, nie jest kwestionowana, nie budzi większych kontrowersji czy nawet poważniejszych dyskusji.** Środki przeznaczone na realizację Działów 1.2 i 1.3 są postrzegane jako „pula do wykorzystania”, którą to pulę każde województwo zobligowane jest wykorzystać. Stąd projekty i proponowane wsparcie są przygotowywane przede wszystkim tak, aby wykorzystać pełną pulę środków, nie zaś tak, aby w pierwszej kolejności rozwiązać istniejący problem przy optymalnym wykorzystaniu środków. Tak więc brak występowania kontrowersji w tym zakresie niekoniecznie oznacza, iż relacje środki finansowe-cele programu są bardzo dobre, lecz może raczej oznaczać, iż przyjęty sposób rozdysponowywania środków nie sprzyja przeprowadzaniu szczegółowych analiz kształtowania się tych relacji.

Poważną barierą realizacji Działów jest natomiast **opóźniony przelew środków w ramach przyznanych transz** oraz z ograniczenia wynikające z założeń Działu 1.2 oraz Działu 1.3 – trudność przesuwania funduszy pomiędzy podkategoriami wydatków. W związku z tymi ograniczeniami powstały nieplanowane rezerwy finansowe oraz konieczność szybkiego zorganizowania dodatkowej formy wsparcia (np. w formie dotacji celowych lub doradztwa zawodowego) w celu wydatkowania powstałej rezerwy. Takie wykorzystanie środków nie byłoby niczym złym, gdyby nie fakt, iż nieplanowane wydatkowanie funduszy, mające na celu przede wszystkim wydanie środków, nie zaś ich możliwie najlepszą alokację, może budzić zastrzeżenia z punktu widzenia możliwości realizacji całościowych celów programu.

Problemy z rozdysponowaniem funduszy

Występowanie problemów z rozdysponowaniem funduszy stwierdzono na podstawie analizy sprawozdań z realizacji Działów 1.2 i 1.3 sporządzonych przez objęte badaniem Wojewódzkie Urzędy Pracy. Problemy te wskazywano w województwie lubelskim (w kwartalnym sprawozdaniu z Działu 1.2 za pierwszy kwartał 2005 roku) oraz w sprawozdaniu rocznym z Działu 1.3 za rok 2004 dla województwa wielkopolskiego.

Źródłem problemów z wydatkowaniem zaplanowanych kwot były:

- małe zainteresowanie ze strony beneficjentów ostatecznych konkretnym rodzajem wsparcia, na które przeznaczono fundusze. W przypadku województwa lubelskiego takim rodzajem wsparcia było „doradztwo dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą”;
- koszty badań lekarskich beneficjentów ostatecznych przed szkoleniami, które okazały się niższe niż zakładano we wniosku;
- niższe niż zakładane w projekcie ceny szkoleń, uzyskane w wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych. Niższa niż oczekiwana cena szkoleń uzyskana została zarówno w województwie lubelskim jak i w województwie wielkopolskim. W obu przypadkach pozostała część środków finansowych została zagospodarowana, a fundusze zostały przesunięte pomiędzy podkategoriami kosztów, w związku z tym, że reguły związane z nadwyżkami nie są jasno określone, za każdym razem stanowi to problem;
- zmiany w liczbie beneficjentów ostatecznych, związane z rozeznaniem rynku pracy, przeprowadzonym już po rozpoczęciu projektów oraz konieczność aneksowania poszczególnych Porozumień;
- nieobecności lub rezygnacja uczestników projektu ze szkoleń, nie odbieranie przysługujących świadczeń w wyznaczonym przez urzędy terminie.

W związku z tymi trudnościami decyzją Instytucji Wdrażającej „część środków finansowych została zagospodarowana na inne formy wsparcia (...) zwiększeniu uległa liczba osób, które zostaną objęte pozostałymi usługami”. W województwie wielkopolskim na przykład wprowadzone zostały zmiany w jednym z projektów, polegające na „zwiększeniu liczby uczestników, którym zostały przyznane jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej”.

W województwie lubelskim nieobecność lub rezygnacja beneficjentów ostatecznych ze szkolenia zmusiła do przesunięć pomiędzy poszczególnymi podkategoriami kosztów i pomiędzy rokiem 2004 a 2005. W sprawozdaniu rocznym z tego województwa pojawiła się informacja, iż poważnym elementem kosztów, który wymusił przesunięcia w ramach podkategorii były trudności z rozliczeniem biletów jako dowodu dojazdu na miejsce szkolenia (brak biletów, brak odpowiednich wniosków o zwrot kosztów, brak oświadczeń o przejazdach własnym środkiem transportu).

Problemy te można powiązać z nieumiejętnym przygotowaniem wniosku (bez uprzedniej analizy rynku pracy w regionie) oraz budżetu tegoż wniosku (nieuwzględniającego aktualnych cen np. badań lekarskich) przez projektodawców, wydaje się jednak, iż te elementy są, mimo wszystko, dość marginalne. Najważniejszym problemem był brak informacji na temat kwalifikowalności poszczególnych kosztów (np. kosztów biletów), wynikający – znowu – z problemów komunikacyjnych.

Innym problemem, również związanym z rozdysponowaniem i wykorzystaniem środków, jest **krótki czas realizacji projektów i konieczność rocznego rozliczania wydatkowanych środków**. Sprzyja to realizacji mniejszych, krótkotrwałych projektów, zwłaszcza, iż realny czas trwania projektu to nie rok, lecz np. dziewięć miesięcy w przypadku Powiatowych Urzędów Pracy czy trzy miesiące w przypadku projektodawców ze schematu B – umowy są bowiem podpisywane ze znacznym opóźnieniem. Realizacja projektów dłuższych, mimo iż realna i możliwa, nie jest stosowana ze względu na istniejące utrudnienia formalne. W przypadku krótkich projektów opóźnienia w podpisywaniu umów, a także opóźnienia w przepływie kolejnych transz przeznaczonych na finansowanie działań stanowią poważne utrudnienie w ich realizacji, skłaniając ponadto beneficjentów pod koniec roku do podejmowania nieplanowych działań, zmierzających do wydatkowania pozostałych środków.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Należy dostosować algorytm do planowania długoterminowego, tak aby istniała możliwość swobodnego realizowania projektów kilkuletnich.

Sam fakt dokonywania przesunięć, a więc zdolność dostosowania do zmieniających się warunków wcale nie musi być słabością programu, lecz może wręcz dobrze świadczyć zarówno o konstrukcji programu, która poprzez swoją elastyczność stwarza takie możliwości, jak i o Instytucjach Wdrażających. W przypadku tych ostatnich wskazuje to bowiem na umiejętność rozwiązywania problemów, które powstają, gdy warunki dokonywania przesunięć nie zawsze są precyzyjnie określone w dokumentacji projektowej. Jednocześnie sygnalizowanie występowania tego typu trudności powinno skłonić z jednej strony do uważnej analizy przygotowywanych wniosków, aby w przyszłości minimalizować przeszacowanie czy niedoszacowanie określonych kategorii kosztów, z drugiej zaś strony – ponieważ usunięcie rozbieżności pomiędzy planami a realizacją jest niemożliwe – zwrócić uwagę na dopracowanie procedury aneksowania umów i umożliwienia elastyczności w gospodarowaniu środkami, przy jednoczesnym zachowaniu kontroli nad racjonalnością ich wydatkowania. Dodatkowo uwzględnić należy możliwość lepszego informowania Instytucji Wdrażających i beneficjentów o istniejących w ramach procedury programowej możliwościach racjonalnego gospodarowania środkami, a w tym o dających się dokonywać przesunięciach.

Jeszcze innym problemem jest problem płynności finansowej, przy czym jest on szczególnie dotkliwy dla beneficjentów ze schematu B, gdyż muszą oni prefinansować podejmowane działania ze środków własnych, co w przypadku niektórych podmiotów stanowi poważną barierę realizacji projektu. Oczywiście w przypadku projektodawców ze schematu B należy pamiętać, iż finansowanie w tym schemacie zostało zaplanowane z Funduszu Pracy, a kierowanie środków z FP do projektodawców przez WUPy nie jest możliwe. Schemat B działał z opóźnieniem i przez krótki czas, pod koniec 2004 r., gdy znalazły się środki na jego finansowanie. Większość uwag i konkluzji prezentowane w tym raporcie odnosi się do sytuacji z końca 2004 / początku 2005 roku.

Podobnie analiza danych ze sprawozdań rocznych za rok 2004 (wybrane zestawienia znajdują się w dalszej części raportu w Tabelach 4-9) pokazuje, że w każdym z trzech Województw zrealizowane produkty w podziale na typy wsparcia różnią się z ustaleniami zapisanymi w umowach. Uzyskane wartości procentowe można uznać za dobry miernik jakości planowania. Oczywiście odstępstwa od 100% są nieuniknione, jednakże w przypadku wszystkich województw jedno z zakładanych typów wsparcia zrealizowano w dużo ponad 100%. Przykładowo: w około 150 (Działanie 1.2, staże – województwo podlaskie i lubelskie), 180 (Działanie 1.2, dotacje – województwo wielkopolskie), 300 (Działanie 1.3, Doradztwo dotyczące działalności gospodarczej – województwo podlaskie) a nawet 450 procentach (Działanie 1.3, dotacje – województwo wielkopolskie). Podczas gdy inne zakładane typy realizowano w kilku, kilkunastu procentach (Działanie 1.2 i 1.3, doradztwo dotyczące działalności gospodarczej, województwo lubelskie), lub w nie więcej niż w jednej czwartej (województwo wielkopolskie: 1.2, doradztwo dotyczące działalności gospodarczej, 1.3, subsydiowanie wydatków związanych z zatrudnieniem). Najmniejsze rozbieżności można zaobserwować w województwie podlaskim, w którym rozbieżności dla Działania 1.2 są tylko na plus.

6. Czy i w jakim stopniu podział środków na realizację Działów 1.2 oraz 1.3 pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy i Powiatowymi Urzędami Pracy jest odpowiedni?

Na żadnym etapie badań nie stwierdzono zasadniczych zastrzeżeń, co do podziału środków pomiędzy Działania 1.2 i 1.3. Respondenci zwracali jedynie uwagę na to, iż projekty przygotowywane w ramach Działania 1.2 są łatwiejsze do realizacji ze względu na to, iż łatwiej jest pracować z młodzieżą, łatwiej jest skłonić ludzi młodych do uczestnictwa w szkoleniach, znaleźć dla nich odpowiednie staże i zainteresować pracodawców współpracą.

Potwierdzają to także wyniki, jakie osiągnęły wszystkie województwa w zakresie realizacji planowanych typów wsparcia liczonych liczbą Beneficjentów Ostatecznych, którzy z danego typu wsparcia skorzystali (zob. Tabela 7-8). W roku 2004 w przypadku Działania 1.2 rozbieżności między realizacją a planami są mniejsze niż w Działaniu 1.3, w którym skala przesunięć między typami wsparcia była znaczna.

Zasadniczych kontrowersji nie budziła też kwestia podziału środków na realizację Działów 1.2 i 1.3 pomiędzy województwa, stwierdzano, iż podział ten reguluje Rozporządzenie w sprawie algorytmu ustalania kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie. Wśród respondentów pojawiały się jednak pojedyncze opinie, że zasady podziału środków nie są do końca przejrzyste. Zdarza się, iż często większe województwa, albo województwa, gdzie występują większe problemy otrzymały mniej funduszy, a rozdział pieniędzy uzależniony był nie od potrzeb województwa, a od funduszy z rezerwy marszałkowskiej, jakie Wojewódzki Urząd Pracy zaangażował w poprzednim okresie planowania. Teoretycznie zasady rozdziału finansowego są określone rozporządzeniem Ministra nr 2273, Dz.U. nr 224 z dnia 28.09.2004 w sprawie algorytmu ustalenia kwot środków Funduszu Pracy na finansowanie zadań w województwie, ale przyjęty algorytm jest czasami odbierany jako niesprawiedliwy i nie zrozumiały. Może też być dyskusyjny, jeśli przyjmuje się np. różne wagi np. 1,3 dla liczby bezrobotnych powyżej 50 roku życia, a nie ma takiego przelicznika dla liczby bezrobotnych do 25 roku życia, waga 1).

Jeśli idzie o **podział środków pomiędzy powiaty** w ramach danego województwa, to należy rozważać go w kontekście możliwości wykorzystania środków z SPO RZL przez całe województwo i przez Powiatowe Urzędy Pracy. Podobnie tutaj rozporządzenie określa zasady podziału, ale bez uwzględniania specyfiki lokalnego rynku pracy (dostosowanego do określonych grup beneficjentów ostatecznych).

Zgodnie z zasadami przyjętymi w ramach wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL podział środków pomiędzy Powiatowe Urzędy Pracy odbywa się w oparciu o procedurę konkursową. W praktyce jednak podział ten odbywa się podobnie jak podział środków pomiędzy województwa: o podziale decyduje algorytm, uzależniający wysokość dotacji od czynników determinujących sytuację na rynku pracy w danym powiecie (ale uwzględnienia tylko liczbę bezrobotnych, a nie liczbę młodzieży bezrobotnej, czy długotrwale bezrobotnych). Tak więc, choć istnieje procedura konkursowa, pula środków przypadająca na dany powiat jest niemal z góry określona, a przygotowywane wnioski projektowe są tak skonstruowane, aby projektowane wsparcie mieściło się w ramach zaplanowanej dla danego powiatu puli środków. Procedura konkursowa ma w tym przypadku charakter raczej fikcyjny, bowiem podział środków jest w zasadzie określony przed rozpatrzeniem wniosku. Naturalnie Powiatowe Urzędy Pracy muszą przygotowywać i składać projekty, jednak – jak podkreślają ich przedstawiciele – nie realizują niczego, czego by nie realizowały wcześniej wykonując swoją statutową działalność, finansowaną z Funduszu Pracy. Zwiększyły się jedynie nieco środki na realizację tych celów, jednocześnie jednak większe są nakłady własne

beneficjentów na obsługę pozyskiwanych środków. Generalnie rozwiązania to przyjęto jako swego rodzaju konieczność, której nie można zmienić.

Pomiędzy powiatami nie występuje konkurencja, jeśli idzie o pozyskiwanie środków z Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. W badanych województwach stwierdzono natomiast budowanie porozumienia pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy i Powiatowymi Urzędami Pracy, które to porozumienia ma na celu maksymalne wykorzystanie puli środków przypadających na dane województwo. Porozumienie to jest tym skuteczniejsze i efektywniejsze, im lepiej układa się współpraca pomiędzy Powiatowymi Urzędami Pracy a Wojewódzkim Urzędem Pracy.

Zwiększenie zainteresowania pozyskiwaniem środków przez Powiatowe Urzędy Pracy byłoby możliwe gdyby spełnione były między innymi następujące warunki:

- **Istnienie wyraźnej zależności pomiędzy tym, ile środków wykorzysta się w jednym roku, a tym ile otrzyma się w roku następnym.** Obecnie – jak wskazywano – tak zależność nie występuje, gdyż środki trafiają na konto Funduszu Pracy, gdzie są rozdysponowywane zgodnie z przyjętymi procedurami.
- **Wsparcie Powiatowych Urzędów Pracy:** postulowano tutaj przede wszystkim stworzenie specjalnych stanowisk do obsługi EFS. Takie stanowiska utworzono w Wojewódzkich Urzędach Pracy, w Powiatowych zaś nie, co nie tylko nie sprzyja dobremu wykorzystaniu środków, ale jest też przyczyną powstawania mniej czy bardziej silnych napięć pomiędzy Instytucją Wdrażającą a beneficjentami.

7. Czy zasoby ludzkie i techniczne (bierzemy pod uwagę również systemy informacyjne) są wystarczające do wdrożenia programu?

Zaplecze kadrowe

Jeśli idzie o zaplecze kadrowe przewidziane do obsługi realizacji Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, należy oddzielnie rozpatrywać Wojewódzkie Urzędy Pracy, Powiatowe Urzędy Pracy oraz projektodawców ze schematu B. Przeprowadzone badania wskazują bowiem, iż **o ile w przypadku Wojewódzkich Urzędów Pracy oraz projektodawców ze schematu B zapewniono zaplecze kadrowe, bądź dano możliwości utworzenia stanowisk pracy do obsługi projektów EFS, o tyle w przypadku Powiatowych Urzędów Pracy nie zapewniono należytego zaplecza kadrowego, mogącego stanowić bazę realizacji projektów EFS.**

Działania związane z realizacją projektów, a więc przygotowanie wniosków, rekrutacja beneficjentów, nadzór nad realizacją projektu oraz jego rozliczanie, są obecnie dla pracowników Powiatowych Urzędów Pracy dodatkowymi obciążeniami, które muszą wykonywać oprócz obowiązków przypisanych im w ramach dotychczasowych stanowisk pracy. W konsekwencji realizacja Działów 1.2 i 1.3 oznacza dla pracowników Powiatowych Urzędów Pracy dodatkowe obowiązki, nie poprawiając ich sytuacji, ani też nie zwiększając znacząco ich możliwości oddziaływania na rynek pracy. Jak już wskazywaliśmy, wśród przedstawicieli Powiatowych Urzędów Pracy dominuje w związku z tym przekonanie, iż w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL realizowane są te same zadania, jakie były wcześniej finansowane z Funduszu Pracy, większe jest natomiast obciążenie biurokratyczne: opracowywanie wniosków projektowych, a przede wszystkim dostosowanie się do postrzeganych jako niepotrzebnie rozbudowane i niejasne procedur rozliczenia finansowego.

Warto podkreślić, iż przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy zasadniczo **dość wysoko oceniali kompetencje pracowników Powiatowych Urzędów Pracy** realizujących projekty w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, pozytywne opinie dominowały zwłaszcza w województwie podlaskim. Znajduje to częściowe potwierdzenia w jakości projektów przygotowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy (chodzi w tym przypadku o projekty przygotowywane samodzielnie, a nie o projekty posiłkowe, realizowane pod patronatem Urzędów Wojewódzkich). Wybrane projekty Powiatowych Urzędów Pracy, które udało nam się poddać analizie, można uznać za relatywnie dobrze zaplanowane, posiadające uzasadnienie, zawierające realistyczne, choć może zbyt ostrożne i nie do końca poprawnie zdefiniowane wskaźniki efektywności. Jednak zdarzają się Powiatowe Urzędy Pracy, gdzie wystąpiły i nadal występują problemy z poprawnym przygotowaniem wniosków (województwo wielkopolskie). Generalnie występuje już pewna łatwość pisania wniosków, nie są to jednak wnioski bardzo oryginalne. Sami projektodawcy ze schematu A przyznają, że wnioski te ze względu na przyjmowane zasady finansowania nie mogą być zbyt innowacyjne, wszystkie są prawie takie same. Jednocześnie trzeba zaznaczyć, iż **stosunkowo** większa łatwość radzenia sobie przez Powiatowe Urzędy Pracy z przygotowaniem wniosków projektowych, a następnie z rozliczaniem projektów wynika z tego, iż pracownicy Urzędów są bardziej przystosowani do wypełniania biurokratycznych procedur niż przedstawiciele instytucji realizujących projekty w ramach schematu B, choć tutaj zdarzają się przykłady projektów, które można uznać za wzorcowe.

W przypadku projektów w ramach schematu B występowały poważniejsze niż w przypadku Powiatowych Urzędów Pracy trudności, zwłaszcza w zakresie konieczności dostosowania się do obowiązujących procedur rozliczania finansowego projektu z IW.

Stosunkowo dobrze pod względem zaplecza kadrowego dla wdrażanych Działów wygląda sytuacja w Wojewódzkich Urzędach Pracy: tutaj utworzone zostały nowe stanowiska pracy, zatrudniono więc osoby, które zajmują się wdrażaniem, monitorowaniem i rozliczaniem projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy nie zgłaszają więc problemu braków kadrowych, podkreślają kwalifikacje i kompetencje zatrudnionych pracowników, zwracają uwagę, iż to właśnie zaangażowanie pracowników stanowi o możliwościach pełnego i właściwego wykorzystanie środków przeznaczonych na Działania 1.2 i 1.3.

Porównując faktyczny stan zatrudnienia w obecnym okresie sprawozdawczym można skonstatować, że w województwie podlaskim liczba etatów wynosi 31, w województwie lubelskim 28,83, a w województwie wielkopolskim 40. Należy to odnieść do skali działań tych IW: w województwie podlaskim mamy 14 PUPów, w województwie lubelskim – 21, w województwie wielkopolskim – 31)¹¹.

Problemem jest jednak duża wymiennosc kadry Wydziału EFS, krótki staż pracy (średnio dwa lata, w wielu przypadkach jest to pierwsza praca), a co za tym idzie brak doświadczenia. Pracownicy mają z reguły wykształcenie wyższe, nie zawsze jednak są absolwentami najbardziej pożądanym w tej pracy kierunków studiów. Pracownicy ci wszystkich procedur i zasad funkcjonowania instytucji państwowych uczą się w praktyce, stąd często mogą się pojawiać problemy związane z funkcjonowaniem urzędów. Plusem jest jednak to, że mają zapał i świeże spojrzenie na organizację pracy.

Przykładowo w województwie wielkopolskim w roku 2004 na jednego pośrednika pracy przypada ok. 2 tys. bezrobotnych. Z kolei, dane dotyczące kadry PUP w województwie wielkopolskim pokazują strukturę wiekową pracowników: mamy tam 13,5% pracowników w wieku 15-24 lat, 50,3% w wieku 25-44 lat, 36,2% w wieku 45-64 lat. Jeśli idzie o wykształcenie, to 37,9% ma wykształcenie wyższe, 43,7% średnie zawodowe lub policealne,

¹¹ Na podstawie Rocznych sprawozdań Instytucji Wdrażających Działanie 1.2 i 1.3 za 2004,

a 13% średnie ogólne. Co do stażu pracy, to sytuacja wygląda następująco: 10,4% pracowników ma staż pracy od 0 do 1 roku, 18,3% ma staż 1,5 roku, 27,1% ma staż wynoszący od 10-15 lat, 28,4% stanowią pracownicy o stażu 15 lat i więcej.

Analiza stanowisk pracy, na jakich są zatrudnieni pracownicy, pokazuje, że pośrednictwem pracy, poradnictwem zawodowym i szkoleniami zajmuje się 25,2% pracowników, a około 32% stanowią pracownicy administracji, finansów i księgowości. Pozostałe grupy to: dyrektorzy i kierownicy działów (10,7%), ewidencją i świadczeniami zajmuje się 25% pracowników, na innych stanowiskach jest zatrudnionych 6,5% pracowników (na podstawie: „Plan działań na rzecz zatrudnienia w województwie wielkopolskim na 2005 rok” op. wł. WUP w Poznaniu).

Innym problemem związanym z istniejącymi zasobami jest **niska jakość bazy lokalowej wielu Powiatowych Urzędów Pracy, brak miejsca do pracy**. Problemem staje się nie tyle bieżąca obsługa projektów – choć to też sygnalizowano – ale przede wszystkim konieczność archiwizacji danych sprawozdawczych i rozliczeniowych.

Generalnie jednak, niezależnie od własnej sytuacji kadrowej i oceny swojego potencjału organizacyjnego, zarówno przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy, jak i przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy i instytucji realizujących projekty w ramach schematu B wyrażali przekonanie, iż Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL zaczęto wdrażać nim zapewniono należyte wsparcie kadrowe i techniczne dla ich realizacji. Tę sytuację oceniono negatywnie, wskazując zwłaszcza, iż możliwe było wcześniejsze zaplanowanie wdrażania i przygotowanie się do niego. W tym kontekście pojawiały się często słowa krytyki pod adresem personelu Instytucji Zarządzającej: zwracano uwagę na bardzo dużą rotację kadry i na związany z tym brak doświadczenia osób pracujących w Departamencie Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym.

Zaplecze techniczne

Jeśli idzie o zaplecze techniczne, to problemem jest przede wszystkim niekompatybilność pomiędzy oprogramowaniem komputerowym używanym przez Powiatowe Urzędy Pracy w zakresie obsługi bieżącej projektów, ich raportowania i monitorowania a oprogramowaniem, które jest wykorzystywane przez IW.

Poważną niedogodnością jest nieprzystosowanie programów komputerowych PUPów do sporządzania zestawień i podsumowań z realizacji Działań 1.2 i 1.3 (w tym informacji o BO), których mogliby sami dokonywać. Tak więc z punktu widzenia możliwości wykorzystania dla własnych celów obecne rozwiązania nie są dla Powiatowych Urzędów Pracy przydatne.

Inny problem techniczny to brak w Powiatowych Urzędach Pracy standardowego oprogramowania, takiego jak MS Office. Jak wskazywano, zaleca się administracji samorządowej wykorzystywanie oprogramowania darmowego, takiego jak Open Office, podczas gdy wszystkie dokumenty docierające z instytucji centralnych są sporządzone w najnowszych wersjach oprogramowania płatnego i w związku z tym są kłopoty z ich odczytaniem.

ZDOLNOŚĆ WDROŻENIA

Badanie zdolności wdrożenia Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL obejmowało analizę czynników warunkujących efektywne wykorzystanie środków przeznaczonych na te Działania na poziomie regionalnym i lokalnym. Analizie poddano regionalne i lokalne zdolności wdrażania programu, zwrócono uwagę na zakres wsparcia, jakie instytucje lokalne i regionalne uzyskują od instytucji centralnych oraz od struktur administracyjnych, zwrócono uwagę na kompetencje osób odpowiedzialnych za wdrażanie Działów 1.2 i 1.3 oraz na istniejące możliwości poprawy efektywności wdrażanych działań.

8. Określenie zdolności wdrażania programu na poziomie regionalnym i lokalnym

Regionalne i lokalne zdolności wdrożenia programu zespół ewaluacyjny ocenił raczej pozytywnie. Za taką oceną przemawiają zarówno „twarde dane”, czyli zakres wykorzystania środków w poszczególnych województwach) oraz wyniki wizyt studyjnych i warsztatów ewaluacyjnych z przedstawicielami Powiatowych Urzędów Pracy¹². Jak wskazują wyniki badań, zarówno w badanych regionach traktowanych jako całość, jak i w poszczególnych powiatach, wdrożenie Działów 1.2 i 1.3 w roku 2004 zakończyło się powodzeniem przynajmniej jeśli idzie o zakres wykorzystanych środków: środki zostały wykorzystane. O ile chodzi o zakładane rezultaty projektu w większości przypadków zostały one osiągnięte. Sam fakt skutecznego wdrożenia Działów był określany jako sukces całego przedsięwzięcia. Występowały tutaj jednak różne ograniczenia, więcej czym napiszemy więcej w dalszej części raportu.

Już teraz można wskazać, że dane ujęte w sprawozdaniach rocznych WUP, pokazują, że wskaźniki rezultatu są wyższe niż zakładane 90% w sprawozdaniach rocznych za 2004 (zob. Tabela 6.A ze sprawozdań rocznych 2004). W przypadku województwa lubelskiego wartość wskaźnika rezultatu jest niska, ale to wynik nie ukończenia w roku 2004 projektów. Gdy weźmie się pod uwagę, ile osób zrezygnowało z udziału w projekcie, to okazuje się, iż na koniec 2004 roku w projekcie pozostało ponad 90% BO (zob. Tabela 6).

Powyższy wniosek nie oznacza jednak, iż w zakresie zdolności wdrożenia Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL na poziomie lokalnym i regionalnym nie zidentyfikowano występujących barier, których likwidacja mogłaby zwiększyć efektywność wykorzystania środków przeznaczonych na realizację tych Działów. Do takich barier zaliczyć przede wszystkim:

- **Niewystarczające przygotowanie ze strony Instytucji Zarządzającej do wdrażania Działów SPO RZL**, skutkujące występowaniem trudności z wdrażaniem programu na poziomie regionalnym i lokalnym. To niewystarczające przygotowanie przejawiało się między innymi w pośpiesznie i niestarannie przygotowanych dokumentach prawnych, zbyt późno pojawiających się rozporządzeniach, w częstych

¹² Należy jednak mieć na uwadze, iż to, czy wykorzystano w pełni środki w poszczególnych latach i za cały okres 2004-2006, będziemy mogli ocenić dopiero po zakończeniu każdego roku trwania Programu oraz zakończeniu całego Programu i jego pełnym rozliczeniu.

problemach związanych z uzyskaniem szybkich i kompetentnych wyjaśnień pojawiających się wątpliwości.

- **Początkowe problemy z przygotowaniem odpowiednio przeszkolonej kadry zarówno na poziomie Wojewódzkich Urzędów Pracy jak i na poziomie Powiatowych Urzędów Pracy.** Problemy te obecnie jednak już przynajmniej częściowo rozwiązano, kompetencje kadry i personelu zaangażowanego w realizację Działów 1.2 i 1.3 można w większości przypadków ocenić raczej pozytywnie.
- **Niejasne wytyczne i procedury, niesprecyzowane wymagania związane z zasadami rozliczeń finansowych, wymaganiami formalnymi i merytorycznymi w stosunku do wniosków projektowych.** Wskazywana tutaj niejasność wytycznych i rozporządzeń była postrzegana jako zasadnicza bariera utrudniająca realizację Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. Przy tym nie we wszystkich Instytucjach Wdrażających przywiązywano do tej bariery tak dużą wagę. Na przykład w Urzędzie Pracy w Białymstoku sygnalizowano występowanie tego typu barier, podkreślając jednocześnie, iż przy dobrej woli i gotowości do współpracy i akceptacji pewnego poziomu ryzyka, barierę tę można przełamać bez konieczności sztywnego regulowania najdrobniejszych kwestii odrębnymi rozporządzeniami. Można zaryzykować tezę, iż **typ kultury organizacyjnej Instytucji Wdrażającej warunkuje sposób podejścia do tego problemu. Tam gdzie występuje dość otwarta struktura, dająca możliwość przyjmowania elastycznych rozwiązań i stwarzająca dobry klimat do podejmowania nowych wyzwań i akceptacji związanego z nią ryzyka, tam też mniejsze są oczekiwania dotyczące drobiazgowych regulacji** wszelkich kwestii związanych z realizacją, sprawozdawczością i rozliczaniem projektów.
- **Rozbudowana sprawozdawczość i skomplikowany system rozliczeń finansowych, rozbudowany system kontroli:** jest to problem poruszany powszechnie przez przedstawicieli Instytucji Wdrażających i przez przedstawicieli beneficjentów. Można śmiało stwierdzić, iż problem ten stanowi jedną z najpoważniejszych barier utrudniających wdrażanie ocenianych Działów SPO RZL. Powoduje bowiem, iż wysiłki projektodawców koncentrują się nie na zapewnieniu beneficjentom ostatecznym możliwie najlepszego wsparcia, lecz na archiwizacji danych, procedurach księgowania, rozliczania i kontrolowania. Także pogłębiona analiza sprawozdań rocznych i kwartalnych składanych do Instytucji Zarządzającej przez Wojewódzkie Urzędy Pracy, pokazuje, że pomimo instrukcji wypełniające je osoby mają problemy z wypełnianiem poszczególnych części. Szczególnie dotyczy to sprawozdań kwartalnych, w których trudno jest ująć to, co faktycznie zostało zrobione w okresie objętym sprawozdaniem (więcej w dalszej części raportu).
- **Brak środków w budżetach regionalnych i lokalnych na zwiększenie liczby i skali projektów realizowanych w ramach schematu B, czyli projektów realizowanych przez inne instytucje niż Powiatowe Urzędy Pracy.** W roku 2005 we wszystkich trzech województwach zrealizowano w ramach tego schematu 28 projektów (4 w województwie lubelskim, 11 w województwie podlaskim, a 13 w województwie wielkopolskim). Zabezpieczenie większej puli środków na te działania mogłoby znacznie usprawnić absorpcję środków, tym bardziej, iż dzięki dotychczasowej współpracy Instytucji Wdrażających z projektodawcami wypracowano już wzory postępowania, usprawniono wzajemną komunikację (na

przykład przez rozmowy, telefony, kontakty tak oceniano to w województwie lubelskim, trochę gorzej w województwie podlaskim, ale generalnie dostrzegano poprawę), zainwestowano w zwiększenie kompetencji kadry obsługującej realizację działań. Jednocześnie w każdym z województw odnotowano bardzo wysoki poziom zainteresowania organizacji pozarządowych i innych potencjalnych projektodawców możliwością pozyskiwania środków na przedsięwzięcia realizowane w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, o czym świadczy choćby liczba projektów, które nie uzyskały finansowania w konkursie dla projektodawców ze schematu B. Dla przykładu, w województwie wielkopolskim w ramach Działania 1.2 złożono dwadzieścia cztery wnioski (jedenaście zostało pozytywnie zaopiniowanych przez KOP), podpisano dziewięć umów – środki wykorzystano w 99,9%. W ramach Działania 1.3 złożono osiemnaście wniosków (pięć zostało pozytywnie zaopiniowanych przez KOP), podpisano cztery umowy – środki wykorzystano w 100%.

- **Niepewność dotycząca ewaluacji wdrażania Działów 1.2 i 1.3:** o ewaluacji mówiono jak o zadaniu, które ma być wykonywane, lecz którego sposób wykonania nie jest do końca jasny. Pojawiały się obawy dotyczące tego, czy zaprojektowana przez Instytucję Zarządzającą centralna ewaluacja realizacji Działów 1.2 i 1.3 pozwoli również Instytucjom Wdrażającym uzyskać informacje, które pozwoliłyby im lepiej radzić sobie z wdrażaniem Działów w kolejnych okresach programowania. Z ewaluacją wiązano duże nadzieje, kierowano pod jej adresem różne oczekiwania, lecz jednocześnie postrzegano ją jako przedsięwzięcie, którego zasady, przebieg i zakładane efekty nie są dostatecznie precyzyjnie zdefiniowane.
- **Problemy z rekrutacją beneficjentów ostatecznych.** Występowanie takich problemów zgłaszali wszyscy projektodawcy, choć w każdym przypadku nieco inna była geneza występowania tych problemów. W przypadku projektodawców ze schematu B utrudnieniem był brak bezpośredniego dostępu do danych potencjalnych beneficjentów i związane z tym problemy ze sprawdzeniem, czy spełniają oni kryteria pozwalające objąć ich wsparciem w ramach Działów 1.2 czy 1.3. W celu bieżącego rozwiązywania tego problemu projektodawcy ze schematu B nawiązywali współpracę z Powiatowymi Urzędami Pracy, które posiadając rejestry osób bezrobotnych dysponują danymi potencjalnych beneficjentów ostatecznych, ponadto mogą sprawdzić, czy dana osoba rzeczywiście spełnia kryteria stanowiące warunek uzyskania wsparcia w ramach danego Działania. Nie zawsze jednak współpraca ta przebiegała sprawnie i bezproblemowo. Przeprowadzone badania pokazały, iż na linii Powiatowe Urzędy Pracy – projektodawcy ze schematu B występowały różnego rodzaju tarcia i nieporozumienia, niekoniecznie wynikające ze złej woli czy niechęci do współpracy, lecz będące raczej pochodną braku dostatecznej jasności, co do zasad tej współpracy. Przedstawiciele Powiatowych Urzędów pracy wskazywali, iż projektodawcy ze schematu B oczekują od nich pomocy w procesie rekrutacji, traktując tę pomoc jako naturalny obowiązek Powiatowych Urzędów Pracy. Z pozycji Powiatowych Urzędów Pracy taka współpraca traktowana jest jednak jako dodatkowe obciążenie, która nie wchodzi w zakres obowiązków tych instytucji, zmuszając je do podejmowania nieodpłatnych działań na rzecz projektodawców ze schematu B. Aby rozwiązać ten problem, należałoby wypracować jasne reguły współpracy i podjąć otwartą dyskusję nad możliwościami takiego zaprojektowania tej współpracy, aby żadna ze stron nie czuła się w jakiś sposób wykorzystana i nie postrzegała tej sytuacji jako niesprawiedliwej.

- W przypadku Powiatowych Urzędów Pracy problemy z rekrutacją wiążą się najprawdopodobniej z niewystarczającą promocją projektów. O ile beneficjenci ze schematu B korzystali najczęściej z różnych mediów (głównie gazety i radio), jak również starali się poszukiwać potencjalnych beneficjentów wysyłając pracowników do Powiatowych Urzędów Pracy, o tyle beneficjenci ze schematu A ograniczali się do wywieszania ogłoszeń. Może to wynikać z tego, iż projektodawcy ze schematu B mogą sobie rozliczyć środki na rekrutację w ramach tych projektów, a Powiatowe Urzędy Pracy nie mogą tego zrobić, dodatkowo muszą na bieżąco sprawdzać dane o BO.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Stworzenie zewnętrznej bazy danych BO, do której mieliby dostęp (jedynie przez czas trwania rekrutacji BO) projektodawcy ze schematu B. Hasła dostępowe powinny być jednorazowe i działające jedynie na czas rekrutacji BO.

9. W jaki sposób struktury administracyjne oraz zaplecze techniczne (technologie IT) wspierają wdrażanie programu?

Warto wskazać na początek, iż aby udzielić właściwej odpowiedzi na to pytanie, należałoby je najpierw przeformułować, a może raczej uzupełnić o pytanie bardziej podstawowe, a mianowicie o pytanie, czy struktury administracyjne i technologie IT wspierają wdrażanie programu (czy też bardziej precyzyjnie: czy wspierają wdrażanie Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL) Pytanie o sposób wsparcia sugeruje bowiem od razu, że owo wsparcie ma miejsce, a to naturalnie nie jest kwestią oczywistą. Jeszcze zasadniej byłoby pytać oddzielnie o wsparcie ze strony struktur administracyjnych i zaplecza informatycznego. Biorąc pod uwagę powyższe zastrzeżenia, odpowiemy najpierw na pytanie o stopień wspierania wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL przez struktury administracyjne, następnie zajmiemy się odpowiedzią na pytanie o sposoby tego wspierania i ograniczenia występujące w tym zakresie, potem zaś odpowiemy na te same pytania w odniesieniu do technologii informatycznych, które są wykorzystywane jako platforma obsługi wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Wsparcie ze strony struktur administracyjnych

Oceniając wsparcie ze strony struktur administracyjnych będziemy się, więc opierać głównie na opiniach osób bezpośrednio zaangażowanych w procesy wdrażania i realizacji omawianych Działów, starając się skonfrontować zebrane opinie z wynikami analizy danych zastanych.

Wsparcie ze strony struktur administracyjnych trzeba rozpatrywać na trzech poziomach:

- Wsparcie ze strony instytucji centralnych (MGiP, MF)
- Wsparcie ze strony struktur regionalnych (Urzędy Marszałkowskie, Urzędy Wojewódzkie)
- Wsparcie ze strony struktur lokalnych (Starostwa Powiatowe).

Jeśli idzie o **wsparcie ze strony instytucji centralnych, to omówienia wymaga przede wszystkim współpraca z Departamentem Zarządzania Europejskim Funduszem Społecznym**. Nie ulega wątpliwości, iż Ministerstwo dokonywało i dokonuje wszelkich

starań, aby wspierać Instytucje Wdrażające w ich działaniach. Tak więc odpowiedź na pytanie, czy wsparcie występuje, jest niewątpliwie pozytywna: Instytucja Zarządzająca podejmuje celowe działania zmierzające do usprawnienia procesów wdrożeniowych.

W ocenie tego wsparcia jednostki wdrażające nieznacznie różnią się jednak między sobą: najlepiej współpracę z Departamentem Zarządzania EFS oceniali przedstawiciele Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Białymstoku, nieco bardziej krytycznie byli przedstawiciele Urzędów w Poznaniu i Lublinie. W przypadku województwa podlaskiego podkreślano życzliwość i otwartość pracowników Departamentu, zwracano uwagę na wypracowanie zasad dobrej współpracy, wykazywano zrozumienie dla pojawiających się trudności, uzasadniając ich występowanie tym, iż każda z instytucji dopiero nabywa doświadczeń w zarządzaniu i wdrażaniu programów finansowanych ze środków europejskich. Można w tym miejscu dodać, iż Wojewódzki Urząd Pracy w Białymstoku wyróżniał się na tle innych WUP-ów optymizmem i pozytywnym nastawieniem do możliwości wszelkich przedsięwzięć związanych z wdrażaniem ocenianych przez nas Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Warto też podkreślić, iż wsparcie ze strony Instytucji Zarządzającej dla Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL porównywano często do wsparcia ze strony Instytucji Zarządzającej dla ZPORR i w tym porównaniu Departament Zarządzania EFS wypadł zdecydowanie korzystniej. Zwracano uwagę na szybsze reagowanie na zapytania, większy poziom kompetencji pracowników, lepszą atmosferę współpracy.

Jednocześnie oceniając stopień tego wsparcia i jego jakość, można wskazać wiele problemów i obszarów, w których należy wprowadzić usprawnienia. Najczęściej i powszechnie wskazywanymi problemami były **opóźnienia w ukazywaniu się aktów prawnych i niespójność przepisów regulujących wdrażanie Działań 1.2 i 1.3**. Dodać jednak należy, iż wskazywano w tym zakresie systematyczną poprawę.

Innym problemem jest **przepływ informacji** pomiędzy Departamentem Zarządzania EFS a Instytucjami Wdrażającymi oraz **jakość wyjaśnień** udzielanych Instytucjom Wdrażającym przez pracowników Departamentu. W tym obszarze zanotowano wiele utrudnień i zastrzeżeń. Przede wszystkim zwracano uwagę na trudności w uzyskaniu szybkich i jednoznacznych wyjaśnień oraz wiążących interpretacji zapisów prawnych. Jak podkreślali przedstawiciele Instytucji Wdrażających i projektodawcy, na odpowiedzi z Ministerstwa trzeba bardzo długo czekać – mówiono nawet o kilku miesiącach – a decyzje muszą być podejmowane natychmiast, w przeciwnym przypadku uniemożliwi to lub poważnie utrudni realizację projektów. Dodatkowo czas oczekiwania na odpowiedź wydłuża przyjęcie zasady, iż wiążąca jest odpowiedź udzielana drogą formalną: przesłana faksem lub pocztą. Za wyjaśnienia udzielane ustnie, telefonicznie czy za pomocą poczty internetowej nikt nie ponosi odpowiedzialności, a więc przekazana tą drogą wykładnia nie może być podstawą do podejmowania działań. Ponadto przepływ informacji poważnie utrudnia niewystarczająco częste aktualizowanie informacji znajdujących się na stronach internetowych Ministerstwa.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Ustanowienie jednej (lub kilku osób), najlepiej o wykształceniu prawniczym, zajmujących się wdrażaniem SPO RZL jako osób kontaktowych mogłoby usprawnić przepływ informacji pomiędzy Departamentem Zarządzania a Instytucjami Wdrażającymi. Osoby kontaktowe powinny mieć możliwość udzielania wiążących informacji nie tylko telefonicznie, ale również drogą internetową (pocztą elektroniczną).

Jedną z przyczyn występowania tych problemów jest na pewno zrozumiałe skądinąd ograniczone doświadczenie pracowników Departamentu w zakresie zarządzania SPO RZL, ale dodatkowo trudności te może wzmacniać występowanie wśród pracowników Departamentu obaw dotyczących tego, czy podjęte decyzje nie zostaną zakwestionowane przez instytucje unijne. To z kolei może wynikać albo ze wskazywanego już braku

doświadczenia i niewystarczającej znajomości rozporządzeń unijnych, albo też z niejasności tych rozporządzeń i trudności w ich interpretacji.

W procesie badawczym zebrano stosunkowo niewiele informacji na temat **wsparcia ze strony administracji regionalnej**. Odnotowano jedynie wskazania dotyczące pojawiających się na tym poziomie problemów. Jednym z takich problemów, a raczej ograniczeń, jest wskazywany już brak wystarczających środków na prefinansowanie projektów realizowanych w ramach schematu B Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. Decydenci na poziomie regionalnym, musząc dokonywać alokacji ograniczonych zasobów finansowych, są bardziej skłonni przeznaczać środki na bardziej „wymierne” i wymagające pilnej interwencji cele, np. na inwestowanie w rozwój infrastruktury, nie zaś na cele, których efekty mają mniej wymierny i widoczny charakter.

Jeśli idzie o **wsparcie ze strony administracji lokalnej** – w tym przypadku głównie ze strony Starostw Powiatowych czy Urzędów Miast lub Gmin – to można uznać, iż nie ma tutaj miejsca na bezpośrednie wsparcie, choćby z tego względu, że jednostkom tym nie przypisano specjalnej roli w ramach wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. Inaczej jest, jeśli jednostki te realizują własne projekty w ramach schematu B, ale takich przypadków odnotowano niewiele (1 w województwie podlaskim, 0 w województwie lubelskim, 4 w województwie wielkopolskim), a ponadto w takim przypadku jednostka samorządu lokalnego nie występuje jako instytucja wspierająca wdrażanie, lecz jako samodzielny projektodawca, co oczywiście nie wyklucza jej pozytywnego oddziaływania na możliwość wdrożenia Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Jeśli mówienie o bezpośrednim wsparciu wydaje się nie do końca właściwe, to na pewno można mówić o budowaniu atmosfery sprzyjającej wdrażaniu i stwarzaniu warunków ułatwiających wdrażanie lub też o występowaniu czynników utrudniających wdrażanie. Problemy z tym związane znacznie jednak wykraczają poza zakres przeprowadzanej ewaluacji, dotyczą bowiem struktury organizacyjnej Powiatowych Urzędów Pracy i ich zależności od Starostwa Powiatowego. Istniejące rozwiązania, a zwłaszcza praktyka w tym zakresie, może utrudniać sprawne i efektywne działanie Powiatowych Urzędów Pracy, a tym samym utrudniać wdrażanie Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL. Przykładem złych praktyk z tego zakresu, jest m.in. wywieranie wpływu na politykę kadrową prowadzoną przez Dyrektorów Powiatowych Urzędów Pracy w celu zatrudnienia w Urzędzie osób promowanych przez Starostę czy znaczących urzędników ze Starostwa Powiatowego. Takie osoby nie zawsze dysponują odpowiednimi kwalifikacjami, co oczywiście znacznie obniża efektywność pracy Urzędu.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Rekrutacja na stanowiska w PUPach powinna się odbywać w wyniku konkursu. Konkurs powinien być rozpisany przed zwolnieniem się stanowiska a informacje o nim powinny być dostępne na stronie konkretnej instytucji, jak również w mediach lokalnych, regionalnych (Internet, gazety, radio). W zespole oceniającym kandydata powinni się znaleźć również eksperci w zakresie Programów Operacyjnych (w tym SPO RZL)

Innym sygnalizowanym problemem jest swoista **rywalizacja starostów związana ze stopniem wykorzystania środków SPO RZL**. Chodzi o to, iż starostowie czują się zobligowani do maksymalnego wykorzystania środków przypadających na dany powiat i objęcia wsparciem jak najliczniejszej grupy beneficjentów. Dobrze postrzegane są więc projekty skierowane do szerokiej grupy bezrobotnych, nie zaś projekty, które koncentrują się na pracy z węższą grupą, mające na celu udzielenie jej kompleksowego wsparcia. Naciski na realizację dużych projektów mają charakter nieformalny, tym niemniej – biorąc pod uwagę zależność Powiatowych Urzędów Pracy od Starostwa Powiatowego – mogą odgrywać pewną rolę przy projektowaniu przedsięwzięć skierowanych do bezrobotnych. W rezultacie może to – choć oczywiście nie musi – wpływać na jakość wsparcia udzielonego bezrobotnej

młodzieży czy osobom długotrwale bezrobotnym. Jednocześnie trzeba podkreślić, iż w samej rywalizacji nie byłoby nic złego, gdyby dotyczyła ona nie tylko zakresu absorpcji środków i wielkości grup objętych wsparciem, lecz obejmowała także dążenie do zwiększenia efektywności oferowanego wsparcia i dbanie o jego jakość.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Należy przeprowadzić akcję informacyjną wśród starostów, informującą o celach i implikacjach Programu, jak również o fakcie, iż stopień wykorzystania środków dostępnych w ramach SPO RZL nie będzie traktowany jako jedyne kryterium dynamiki działalności poszczególnych Starostw w zakresie wykorzystania środków SPO RZL.

Wsparcie ze strony technologii informatycznych

Nie ulega wątpliwości, iż wsparcie informatyczne zostało w ramach wdrażania Działów 1.2 i 1.3 przewidziane i podjęto kroki, by Instytucje Wdrażające do takiego wsparcia miały dostęp, nie zawsze jednak starania przyniosły oczekiwane rezultaty, bowiem potrzeby Instytucji Wdrażających w zakresie wsparcia informatycznego nie zostały zaspokojone. Wskazywano liczne niedogodności wiążące się z obsługą informatyczną wdrażania Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Z planowanego systemu monitoringu Działów 1.2 i 1.3 - w mniejszym lub większym stopniu i z różnymi efektami – działał **Podsystem Monitorowania Europejskiego Funduszu Społecznego (w skrócie PEFS)** gromadzący dane o beneficjentach ostatecznych, natomiast **System Informatyczny Monitoringu i Kontroli Finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (w skrócie SIMIK)** nie został wdrożony w okresie prowadzenia badania, choć przedstawiciele tych instytucji wiele o tym programie słyszeli.

Jak wspomnieliśmy, PEFS jest wykorzystywany, choć nie zawsze w sposób satysfakcjonujący dla jednostek wdrażających i projektodawców. Z punktu widzenia tej kategorii użytkowników – zwłaszcza Powiatowych Urzędów Pracy – do programu wprowadza się zbyt wiele danych, które nie zawsze są uznawane za przydatne. Naturalnie, takiej opinii nie należy od razu traktować jako zalecenia do ograniczenia zakresu danych zbieranych w ramach PEFS, należy jednak w każdym przypadku rozważyć celowość gromadzenia danych oraz zwrócić uwagę na konieczność wyjaśnienia wszystkim użytkownikom celu zbierania tych danych i zakresu ich wykorzystania.

Innym problemem związanym z programem PEFS jest sygnalizowana przez przedstawicieli Powiatowych Urzędów Pracy **niemożność wykorzystania tego oprogramowania do tworzenia bieżących zestawień i podsumowań dla potrzeb wewnętrznego monitoringu i kontroli realizowanych działań**. Projektodawcy – w tym przypadku Powiatowe Urzędy Pracy – są bowiem zobligowani do wprowadzania danych do systemu, nie mają zaś możliwości wykorzystywania tych danych dla własnych potrzeb. Chcąc więc prowadzić własne działania monitorujące i kontrolne tworzą własne bazy danych, a więc *de facto* dublują te same działania, co oczywiście w praktyce wpływa na zmniejszenie efektywności pracy kadry zatrudnionej w Powiatowych Urzędach Pracy. Taka sytuacja zdecydowanie zniechęca do pracy z PEFS-em, gdyż nakłada na Powiatowe Urzędy Pracy tylko dodatkowe obowiązki, nie pozwala im natomiast czerpać z tego choćby ograniczonych korzyści, co już wskazywaliśmy w innym miejscu tego raportu.

Dużo większych problemów dostarcza natomiast SIMIK, choć w zasadzie problemy te można sprowadzić do jednej prostej kwestii: pomimo to, iż Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL są wdrażane już drugi rok, żadna z ewaluowanych jednostek wdrażających nie miała do tego programu dostępu. Jednocześnie, niemal każdy z naszych respondentów o SIMIK-u słyszał i wiązał z nim duże nadzieje, w szczególności dotyczyło to pracowników Wydziału Monitorowania i Kontroli Wojewódzkich Urzędów Pracy, którzy liczyli na to, iż dostęp do programu SIMIK ułatwi im pracę i pozwoli uprościć skomplikowane procedury rozliczeń finansowych projektów. Ponieważ SIMIK nie jest ciągle dostępny, jednostki wdrażające same muszą sobie radzić z adaptacją dostępnego oprogramowania dla potrzeb monitorowania realizacji projektów. Z tym wiążą się różnego rodzaju problemy, dotyczące choćby niekompatybilności różnych programów, które próbuje się wykorzystywać – wskazywano np. niekompatybilność pomiędzy PEFS-em i PULSEM (programem, z którego korzystają niektóre Powiatowe Urzędy Pracy).

Warto też zwrócić uwagę na inny problem, na który wskazywali przedstawiciele Wojewódzkich Urzędów Pracy. Problem ten dotyczy zakresu konsultacji z użytkownikami rozwiązań wprowadzonych w projektowanej platformie informatycznej, wspierającej wdrażanie programu. Jak podkreślano, **Ministerstwo Finansów nie konsultowało w wystarczającym stopniu z Instytucjami Wdrażającymi zakresu danych, jakie mają być gromadzone w programie SIMIK**. Przyjęcie takiego rozwiązania, a więc nie podjęcie konsultacji w tym zakresie, może nie tylko ograniczyć stopień użyteczności danych gromadzonych w ramach programu dla Wojewódzkich Urzędów Pracy jako Instytucji Wdrażających, ale może też niekorzystnie wpłynąć na możliwość monitorowania przebiegu wdrażania całego SPO RZL i mierzenia jego efektywności. Dodatkowo należy w tym miejscu zwrócić uwagę, iż zakres zbieranych danych powinien być nierozłącznie powiązany ze wskaźnikami efektywności projektów, zapisanymi w dokumentach programowych SPO RZL oraz we wnioskach projektowych, składanych przez poszczególnych projektodawców. Tak więc projektowanie bazy danych SIMIK nie może przebiegać w oderwaniu od prac nad dokumentami programowymi, nie może nie obejmować konsultacji z ekspertami w zakresie wskaźników społecznych oraz użytkownikami programu i tymi, którzy będą wykorzystywać dane w ramach programu gromadzone.

Jednocześnie, **pomimo to, iż program SIMIK jest niedostępny organizowane są szkolenia wprowadzające w jego użytkowanie**, co wydaje się działaniem o znacznie ograniczonej celowości. Takie szkolenia powinny mieć bowiem miejsce wówczas, gdy program rzeczywiście będzie w niedługim czasie dostępny. Pokazując obecnie możliwości SIMIK-a i rozbudzając oczekiwania z nim związane powiększa się tylko frustrację pracowników Instytucji Wdrażających, wynikającą z tego, iż w praktyce instytucje te muszą sobie radzić bez tego programu. Dodatkowo, środki wydawane na takie szkolenia można uznać za środki zmarnowane, gdyż jeśli minie zbyt długi czas od szkolenia do wykorzystania wiedzy i umiejętności, wiadomości wyniesione ze szkoleń zostaną zapomniane i proces szkolenia trzeba będzie powtarzać. Warto też mieć na uwadze, iż pracownicy jednostek wdrażających oczekują szkoleń bardzo konkretnych, praktycznych, nie zaś szkoleń pokazujących im teoretyczne możliwości programu i wprowadzających w ogólne zasady jego funkcjonowania.

Innym problemem związanym z programem SIMIK jest **niejasny status osoby, która ma w danej instytucji wdrażającej odpowiadać za obsługę programu**. Jak wskazywali pracownicy Wojewódzkich Urzędów Pracy, taka osoba ma być pracownikiem Ministerstwa Finansów, a nie Wojewódzkiego Urzędu Pracy, co postrzegane jest jako swego rodzaju niedogodność, a nawet w niektórych przypadkach bywało uznawana za podejmowanie prób kontrolowania Wojewódzkich Urzędów Pracy przez Ministerstwo Finansów.

Pozytywnie natomiast należy ocenić **wykorzystywanie przez instytucje wdrażające Internetu** jako szybkiego kanału przepływu informacji i komunikowania się między sobą oraz komunikowania się z innymi instytucjami: z projektodawcami czy z Instytucją Zarządzającą. Jak wskazywano podczas wizyt studyjnych, dyrektorzy Wojewódzkich Urzędów Pracy i pracownicy tych urzędów (głównie osoby na stanowiskach kierowniczych) wypracowali sposoby komunikowania się między sobą, przesyłają sobie wzajemnie informacje pozwalające rozwiązać pojawiające się problemy, dzielą się między sobą interpretacją aktów prawnych przesłanych przez Instytucję Zarządzającą.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Dobłą praktyką jest zdecydowanie wykorzystywanie przez pracowników PUPów, zajmujących się konkretnymi projektami w ramach SPO RZL, programów do komunikowania przez Internet (komunikatorów internetowych), takich jak Gadu-Gadu. Choć tradycyjnie są one postrzegane jako narzędzie rozrywki, pracownicy PUPów chwalą je za szybkość połączenia, jak również za to, iż są bezpłatne. Szczególnie przydają się one w okresie rozliczeniowym oraz w okresie raportowania. Jeśli jakieś pytanie lub rubryka sprawia kłopot, można się szybko skonsultować w tej sprawie.

Jak wskazano, praktyką wypracowaną przez pracowników IW jest pytanie o sposoby rozwiązania danego problemu pracowników innej Instytucji Wdrażającej (w tym przypadku WUP), która już dany etap wdrażania ma za sobą. Bywa często tak, iż nim skieruje się pytania do Instytucji Zarządzającej, pyta się najpierw inne Instytucje Wdrażające. Podobnie jest w przypadku Powiatowych Urzędów Pracy: i tutaj pozioma wymiana informacji przebiega dość sprawnie. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, iż funkcjonujące rozwiązania w zakresie komunikacji są rozwiązaniami wypracowywanymi *ad hoc* i może warto by rozważyć wsparcie takich rozwiązań rozwiązaniami o charakterze bardziej systemowym.

Bardzo prozaicznym, aczkolwiek poważnym problemem są sygnalizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy z województwa lubelskiego **trudności w uzyskaniu połączenia telefonicznego z Wojewódzkim Urzędem Pracy w Lublinie**. Trudności tych doświadczali również członkowie zespołu ewaluacyjnego, nie mogąc często uzyskać połączenia z pracownikami tego Urzędu, a tym samym załatwić różnych spraw. Jak wskazywali przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy, łatwiej jest czasem do WUP w Lublinie przyjechać niż się do niego dodzwonić. Nie trzeba dodawać, iż występowanie takich problemów znacznie utrudnia sprawne wdrażanie jakichkolwiek działań.

10. Czy osoby odpowiedzialne za wdrażanie programu są wystarczająco kompetentne?

Na obecnym etapie wdrażania kompetencje pracowników Instytucji Wdrażających objętych ewaluacją należy ocenić pozytywnie, podobnie zresztą jak kompetencje pracowników Powiatowych Urzędów Pracy odpowiedzialnych za realizację projektów EFS. Pracownicy obu tych instytucji radzą sobie z wyzwaniami, jakie niesie z sobą wdrażanie i realizacja projektów, wykazują się kreatywnością, elastycznością i w wielu wypadkach cechuje ich twórcze podejście do rozwiązywania pojawiających się problemów. Do powyższych wniosków skłania nas nie tylko samoocena pracowników badanych instytucji, lecz także opinie formułowane przez współpracujących z nimi partnerów, a ponadto przemawia za tym fakt pomyślnego wdrożenia Działów 1.2 i 1.3 w objętych ewaluacją województwach.

Warto zwrócić uwagę, iż w poszczególnych jednostkach wdrażających udało się w stosunkowo krótkim czasie utworzyć sprawnie funkcjonujące i współpracujące ze sobą

zespoły ludzi odpowiedzialnych za wdrażanie projektów EFS. Trudno w tym zakresie porównywać Wojewódzkie Urzędy Pracy objęte badaniem, lecz na podstawie jakości kontaktów z zespołem ewaluacyjnym i na podstawie opinii projektodawców można stwierdzić, iż instytucje te różnią się między sobą pod względem sposobu zarządzania, kultury organizacyjnej, wzajemnych relacji poziomych i pionowych oraz panującej atmosfery.

Wracając do kompetencji wszystkich pracowników zaangażowanych we wdrażanie Działów 1.2 i 1.3 należy stwierdzić, iż w początkowej fazie wdrażania pojawiały się problemy z niedostatecznymi kompetencjami pracowników Powiatowych Urzędów Pracy oraz pracowników Wojewódzkich Urzędów Pracy. Obie strony wskazywały występowanie takich problemów, podkreślając jednocześnie, iż poziom kompetencji wzrasta wraz czasem trwania wdrożenia i wraz z nabywaniem doświadczeń we wdrażaniu i realizacji projektów. Ponadto prowadzone są systematyczne szkolenia, która pozwalają na bieżąco uzupełniać luki w wiedzy i nabywać nowe umiejętności.

Zagrożeniem dla kompetencji zespołów realizujących działania w ramach SPO RZL jest, wskazywane już wcześniej, uzależnienie Powiatowych Urzędów Pracy od Starostw Powiatowych i nieformalne naciski na Dyrektorów PUP, aby zatrudniali w Urzędach osoby wskazywane przez Starostę czy innego polityka lub urzędnika. Innym zagrożeniem jest odpływ dobrze wyszkolonej kadry z Powiatowych Urzędów Pracy i Wojewódzkich Urzędów Pracy związany z jednej strony z niskim uposażeniem pracowników, z drugiej zaś, z posiadaniem przez nich kompetencji cenionych na lokalnych rynkach pracy. Pracownicy tacy odchodzą często do firm konsultingowych, które oferują im korzystniejsze warunki płacowe. Bywa więc tak, iż Powiatowe Urzędy Pracy czy Wojewódzkie Urzędy Pracy zainwestują w wykształcenie pracownika, po czym pracownik ten odchodzi i podejmuje pracę w komercyjnej firmie zainteresowanej pozyskiwaniem środków z funduszy europejskich.

11. Jakie są podstawowe potrzeby w zakresie szkoleń pracowników?

Kwestia zapotrzebowania na szkolenia wśród pracowników Wojewódzkich Urzędów Pracy i projektodawców jest dość złożona. Z jednej strony bowiem pracownicy tych instytucji wskazują, że szkoleń mają aż nadto, że wprost zasypywani są różnego rodzaju ofertami, z drugiej jednak strony sygnalizowane jest jednak występowanie luk w zakresie oferowanych szkoleń. Luki te dotyczą zarówno zawartości merytorycznej szkoleń, jak i formy ich prowadzenia.

Jeśli idzie o **merytoryczną zawartość szkoleń**, to stwierdzono duży przesyt szkoleniami dotyczącymi ogólnych zasad wdrażania i realizowania Działów prowadzonych w ramach SPO RZL – można się domyślać, iż nie dotyczy to zresztą tylko tego programu, lecz także innych. Takie szkolenia pracownicy Powiatowych Urzędów Pracy oceniają jako całkowicie bezużyteczne na tym etapie wdrażania programu, stwierdzając, iż są zdecydowanie bardziej zainteresowani pozyskiwaniem wiedzy o charakterze praktycznym, pozwalającym nabyć umiejętności rozwiązywania konkretnych problemów. Zainteresowani są też bardzo rozpowszechnianiem dobrych praktyk w zakresie rozwiązywania różnych problemów. Zarówno pracownicy Instytucji Wdrażających, jak i przedstawiciele projektodawców wskazywali konkretne obszary tematyczne, w których warto by przeprowadzić szkolenia. Wśród takich obszarów wymieniano przede wszystkim:

1. **Praktyczne szkolenia w zakresie umiejętności obsługi programu SIMIK** (z zastrzeżeniami, o których pisaliśmy wyżej). Takie szkolenia nie powinny mieć jednak formy wykładu, lecz formę warsztatowej pracy z komputerami. Ponadto nie powinny

być prowadzone tylko i wyłącznie przez informatyka, który nie zna specyfiki funkcjonowania Urzędów, do których program ma być wprowadzany.

2. **Szkolenie z zasad edycji danych PEFS:** potrzeba zgłaszana w jednym z Wojewódzkich Urzędów Pracy. Znowu potrzebne jest szkolenie o charakterze warsztatowym.
3. **Szkolenia dotyczące kontroli i monitorowania projektów SPO RZL.** Takie szkolenia się odbywają, lecz mają najczęściej formę jednodniowych konferencji, gdzie dominującą formą przekazywania wiedzy jest wykład. Wskazywano nawet konkretną tematykę takich szkoleń: kwalifikowalność wydatków, przygotowywanie sprawozdań i monitoringu, przebieg kontroli. Jednocześnie wskazywano, że zbyt mało jest grup roboczych, skupiających osoby zajmujące się monitoringiem i kontrolą. Kierownictwo Wojewódzkich Urzędów Pracy ceni sobie taką formę wsparcia merytorycznego, bo pozwala ona na wymianę doświadczeń, która jest w opinii przedstawicieli Instytucji Wdrażających znacznie cenniejsza niż szkolenia teoretyczne.
4. **Szkolenia dla księgowych** rozliczających projekty finansowane ze środków SPO RZL. Potrzebę takich szkoleń sygnalizowali przede wszystkim projektodawcy ze schematu B.
5. **Szkolenia przygotowujące do współpracy z pracodawcami.** Ten postulat obejmuje zarówno zwrócenie uwagi na przeszkolenie pracowników Wojewódzkich Urzędów Pracy i Powiatowych Urzędów Pracy w zakresie współpracy z pracodawcami, którzy stają się partnerami realizowanych projektów, jak zapoznanie przedstawicieli Instytucji Wdrażających ze specyfiką funkcjonowania projektodawców ze schematu B. Mogłoby to skutkować lepszym zrozumieniem uwarunkowań, w jakich tacy projektodawcy działają, a w konsekwencji mogłoby wpłynąć poprawę jakości współpracy tych instytucji.
6. **Szkolenia realizowane *ad hoc*,** przygotowywane w odpowiedzi na bieżące potrzeby, na przykład idące w ślad za zmieniającymi się wersjami oprogramowania, zmieniającymi się rozporządzeniami prawnymi.

Jednocześnie podkreślano, że zespoły odpowiedzialne za wdrażanie i realizację projektów prowadzonych w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL nabyły już umiejętność rozróżniania dobrych szkoleń od złych i oceniania firm oferujących szkolenia.

W ramach tej problematyki warto jeszcze raz poruszyć kwestie związane z **wymianą informacji pomiędzy poszczególnymi Wojewódzkimi Urzędami Pracy i innymi instytucjami**. Zdarza się bowiem tak, iż informacje, które pracownicy Wojewódzkich Urzędów Pracy czy ich dyrektorzy zdobywają przy różnych okazjach traktowane są jako informacje, których nie powinno się udostępniać innym, które winny być chronione przed dostępem konkurencji, tj. przedstawicieli innych Instytucji Wdrażających. Być może praktyka ta nie jest powszechna, tym niemniej warto się zastanowić, czy z punktu widzenia efektywności wdrożenia Działów 1.2 i 1.3 jako całości, nie można by zwrócić uwagi na możliwość dzielenia się doświadczeniami w tym zakresie. Jak wskazywano, najwięcej informacji pozyskuje się podczas spotkań nieformalnych lub mniej sformalizowanych, w związku z tym należy zadbać, aby usprawniać te formy wymiany informacji.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Dobłą praktyką w ramach wymiany informacji mogłoby być zorganizowanie – w każdym z WUPów po kolei – półoficjalnych spotkań dotyczących na przykład dobrych praktyk bądź pozytywnie zakończonych projektów realizowanych we współpracy z zagranicznym partnerem. Takie spotkania sprzyjałyby zarówno integracji i nawiązywaniu kontaktów pomiędzy przedstawicielami poszczególnych Wojewódzkich Urzędów Pracy, jak również wymianie informacji, które uzyskano w trakcie prowadzenia projektów.

Jak już wskazywaliśmy wyżej, **najbardziej cenioną formą szkoleń są spotkania o charakterze warsztatowym, spotkania grup roboczych**. Konferencje i wykłady są oceniane nieco gorzej, ze względu na ich mało interaktywny charakter. Na tego typu szkoleniach trudno jest uzyskać odpowiedź na konkretne pytania, z jakimi zazwyczaj przyjeżdżają przedstawiciele projektodawców czy Instytucji Wdrażających. Ponadto postulowano częstsze konsultacje z zainteresowanymi w zakresie szkoleń, jakie mają być oferowane.

12. W jaki sposób partnerzy regionalni i lokalni wspierają wdrażanie programu?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, należałoby najpierw zapytać, jakich partnerów mamy na myśli. W przypadku Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL trudno jest mówić o formalnie zawiązywanych partnerstwach, bowiem każdy z projektodawców realizuje własny projekt indywidualnie, zaś Wojewódzkie Urzędy Pracy wdrażają te programy samodzielnie. W tej sytuacji moglibyśmy mówić nie o partnerstwie, lecz o współpracy pomiędzy instytucjami różnego szczebla i różnego rodzaju.

Częściowo zagadnienia współpracy instytucji we wdrażaniu omówiliśmy w punkcie poświęconym wsparciu wdrażania przez struktury administracyjne, gdyż w wielu przypadkach ewentualna współpraca przebiega właśnie pomiędzy Instytucjami Wdrażającymi, projektodawcami oraz innymi instytucjami, np. jednostkami samorządu terytorialnego, z prywatnymi firmami szkoleniowymi czy innymi usługodawcami świadczącymi usługi w obszarze rynku pracy.

Nie będziemy w tym miejscu powtarzać wniosków zaprezentowanych wcześniej, zwrócimy jedynie uwagę na problemy, które nie były omówione do tej pory. Takim problemem jest m.in. **kwestia współpracy pomiędzy Wojewódzkimi Urzędami Pracy a Powiatowymi Urzędami Pracy**. Trudno jednoznacznie ocenić jakość tej współpracy, bowiem nie zawsze przebiega ona w takich samych warunkach, przeprowadzone badania wskazują jednak, iż w województwie podlaskim współpraca ta układa się najlepiej. Dodać jednak należy, że współpraca ta może wyglądać różnie w różnych wymiarach: należałoby oddzielnie rozpatrywać wsparcie udzielane przez Wojewódzkie Urzędy Pracy projektodawcom ze schematu A i B, oddzielnie gotowość współpracy Powiatowych Urzędów Pracy z Instytucjami Wdrażającymi. Wydaje się jednak, iż takie analizy nieco wykraczają poza zakres przeprowadzonego badania. W związku z tym, uogólniając zebrane wyniki i biorąc pod uwagę efekty tej współpracy, a więc zrealizowane projekty, należy uznać, iż współpraca

między instytucjami wdrażającymi a projektodawcami zasadniczo przebiegała bez większych zakłóceń.

Jednocześnie warto przywołać pewien sygnalizowany przez instytucje wdrażające problem. Tym problemem jest **brak podległości Powiatowych Urzędów Pracy Wojewódzkiemu Urzędowi Pracy**. W tej sytuacji – jak wskazywano – trudniej jest wyegzekwować realizację jakichś zadań, bowiem nie dysponuje się sankcjami za ich niewykonanie. Znow problem ten nie ma większego znaczenia tam, gdzie współpraca przebiega bezkolizyjnie, jest natomiast postrzegany jako bariera tam, gdzie ta współpraca nie zawsze układa się najlepiej. Ten sam problem dotyczy zresztą **relacji pomiędzy Instytucją Zarządzającą a Instytucjami Wdrażającymi**. Dobrym wskaźnikiem problemów na tej linii mogą być same kłopoty zespołu ewaluacyjnego i próba ich rozwiązywania poprzez korzystanie z pomocy Instytucji Zarządzającej. Nie zawsze taka pomoc okazywała się skuteczna, zdarzało się, iż argumentowano to autonomią Wojewódzkich Urzędów Pracy w stosunku do Ministerstwa. Nie sugerujemy jednak bynajmniej, iż rozwiązaniem tego problemu jest hierarchiczne podporządkowanie sobie poszczególnych instytucji, wskazujemy jedynie, iż problem ten może być przyczyną utrudnień we wdrażaniu Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Dość prozaicznym, a jednak ważnym problemem jest występowanie różnego rodzaju trudności w komunikacji pomiędzy Instytucją Wdrażającą a projektodawcami, w tym przypadku zwłaszcza z projektodawcami ze schematu A, czyli z Powiatowymi Urzędami Pracy. O komunikacji pisaliśmy już w innym miejscu, teraz warto zwrócić uwagę na pewien problem. Otóż sygnalizowano, iż komunikację tę utrudnia brak jednego koordynatora projektów SPO RZL w Powiatowych Urzędach Pracy. Brak takiej osoby sprawia, iż często rozmawia się z osobami nie zorientowanymi w danej problematyce i trzeba w związku z tym ponawiać ustalenia, co może nie tylko być przyczyną nieefektywności, lecz może także wywoływać chaos.

W niektórych Urzędach podkreślano dobrą współpracę z innymi instytucjami, takimi, jak na przykład Wojewódzki Urząd Statystyczny i sygnalizowano wzajemną wymianę i używanie zasobów. Przedstawiciele projektodawców ze schematu B podkreślali natomiast dobrą współpracę z Urzędami Gmin, wójtami gmin, Miejskimi i Gminnymi Ośrodkami Pomocy Społecznej. Słowa krytyki ze strony projektodawców ze schematu B pojawiały się natomiast pod adresem Powiatowych Urzędów Pracy, z którymi współpraca nie zawsze układa się najlepiej, o czym wspomnieliśmy już wcześniej.

13. Czy pojawiły się jakieś sposoby na to, aby wdrażanie programu stało się bardziej efektywne?

Opierając się na zebranych wynikach, a przede wszystkim na informacjach uzyskanych podczas wizyt studyjnych i warsztatów ewaluacyjnych, można wskazać pewne zalecenia dotyczące możliwości zwiększenia efektywności wdrożenia czy sposoby przezwyciężania pojawiających się barier. Wiele z takich zaleceń można sformułować na podstawie wniosków zaprezentowanych w poprzednich częściach raportu i takich zaleceń nie będziemy teraz powtarzać, zostały one bowiem zebrane w części prezentującej całościowe pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie. W tym miejscu ograniczymy się jedynie do przedstawienia tych zaleceń, które sami przedstawiciele Instytucji Wdrażających i projektodawcy wskazywali jako możliwe sposoby zwiększenia efektywności wdrażania i realizacji Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Zalecenia co do organizacji wsparcia oferowanego beneficjentom:

- **Ograniczenie liczby beneficjentów ostatecznych, obejmowanych wsparciem w ramach jednego projektu,** To zalecenie nie ma charakteru kategorycznego, sygnalizuje raczej problem, którego występowanie wskazywaliśmy już wcześniej. Intencją pracowników Powiatowych Urzędów Pracy, którzy takie zalecenia formułowali, było podkreślenie, iż priorytetem przy określaniu liczebności grupy objętej wsparciem powinno być nie tylko to, aby ta grupa była jak najliczniejsza, ale także to, by tak zaprojektować wsparcie, aby objęte nim osoby rzeczywiście poradziły sobie na otwartym rynku pracy

Mając doświadczenia, że zbyt duża grupa czy przeszkolonych, czy wysłanych na staż blokuje nam rynek pracy (...) w tych projektach wzięliśmy mniejszą liczbę osób, zarówno do każdego z projektów 1.2 i 1.3. (...). Zrobiliśmy grupy szkoleniowe po 10 osób w każdym kierunku. (Warsztaty PUP)

- **Z tym wiąże się kolejne zalecenie, dotyczące tym razem tego, iż oferowane wsparcie musi się opierać na rzetelnej analizie lokalnych rynków pracy.** Jednocześnie, aby inwestycja w zasoby ludzkie przyniosła odczuwalne skutki dla lokalnego rynku pracy powinna iść w parze z działaniami pobudzającymi rozwój gospodarczy w danym regionie.
- **Wydłużenie czasu trwania szkoleń, rozwinięcie zakresu szkoleń.** To zalecenie znów jest postulatem pracowników Powiatowych Urzędów Pracy, nie opiera się jednak na rzetelnej analizie pozwalającej ocenić realny wpływ czasu trwania szkolenia na jego efektywność. W związku z tym należy do tego zalecenia podchodzić z pewną ostrożnością, bowiem ci sami przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy postulowali też konieczność elastycznego podejścia do projektowania formy i rodzajów udzielanego wsparcia. To samo zresztą dotyczy często dyskutowanej i uważanej za słuszną zasady „kompleksowości”, a więc dostarczania beneficjentowi ostatecznemu wszechstronnego wsparcia, pozwalającego mu w pełni

rozwinać różnego rodzaju umiejętności, przy stworzeniu mu jednocześnie warunków praktycznego wykorzystania nabytych umiejętności (staż). Sztywne podejście do tej zasady nie pozwala np. skierować na staż osób, które posiadają wystarczające kwalifikacje i umiejętności, a ich zatrudnieniem jest zainteresowany pracodawca, który chce zatrudnić dane osoby od zaraz, nie czekając, aż przejdą raczej zbyteczne w tym przypadku szkolenie.

- **Stworzenie możliwości elastycznego systemu wsparcia (w kilku równoczesnych formach), tak aby beneficjent będąc na stażu, mógł się jednocześnie szkolić.** Ta propozycja jest rozwiązaniem problemu sygnalizowanego powyżej. Chodzi o to, aby elastycznie podchodzić do kolejności odbywania staży i brania udziału w szkoleniach. Proponowanym rozwiązaniem jest możliwość równoczesnego odbywania stażu i uczestnictwa w szkoleniu.
- **Możliwość realizacji projektów kilkuletnich.** Potrzebę możliwości wydłużenia czasu trwania projektów wskazywali projektodawcy, zwracając jednocześnie uwagę, iż w dotychczasowej praktyce preferowane są raczej projekty kończące się wraz z rokiem rozliczeniowym.
- **Spotkania z beneficjentami ostatecznymi po podpisaniu z nimi umów.** Takie spotkania mają na celu zapoznanie beneficjentów z projektem, wyjaśnienie im jego celów, zwiększenie ich motywacji do uczestnictwa w projekcie.
- **Dążenie do zmniejszenia stopnia rezygnacji beneficjentów z uczestnictwa w projekcie w trakcie jego trwania.** Sposobem na to ma być taka konstrukcja projektu, aby był on dla beneficjentów atrakcyjny, ale jednocześnie dawał im realne perspektywy trwałego zatrudnienia po jego zakończeniu.

Zalecenia co do sposobu zarządzania projektem i rozliczania projektów

- **Zmniejszenie biurokracji w rozliczeniach projektów i przygotowaniu wniosków projektowych, co spowodowałoby też ograniczenie kosztów prowadzenia projektów zmniejszenie kosztów** (wydruki, kserowanie, archiwizacja dokumentów). Wszystko to zwiększyłoby efektywność wydawanych środków.
- **Upraszczenie wszystkich tych dokumentów, które uprościć można.** Istnieją już dobre praktyki w tym zakresie, np. w postaci wprowadzanych w jednym z urzędów uproszczonych załączników „osobogodziny” oraz „zadowolone”. Z uproszczoną formą beneficjenci lepiej sobie radzą, ponadto dokumenty te sporządzono w formacie Excel, co znacznie ułatwia sporządzanie wszelkich zestawień.
- Kolejną dobrą praktyką jest **sporządzanie notatki po każdej rozmowie telefonicznej**, co pozwala unikać potencjalnych nieporozumień lub interpretacji, które mogą być inne niż oficjalne stanowisko IZ.
- **Weryfikacja zasad zatrudnienia pracowników pracujących w Powiatowych Urzędach Pracy i zajmujących się obsługą projektów EFS.** Wiele z tych osób zatrudnionych jest na zasadach robót publicznych, co nie daje im pewności zatrudnienia, zmniejszając też motywację do pracy i inwestowania we własny rozwój.

- **Zwiększenia zakresu konsultowania rozwiązań przyjmowanych i wprowadzanych przez Departament Zarządzania EFS z pracownikami Wojewódzkich Urzędów Pracy i Powiatowych Urzędów Pracy.** Wskazywano, iż zakres doświadczeń pracowników tych ostatnich instytucji jest niejednokrotnie znacznie większy niż zakres doświadczeń pracowników Departamentu. Wskazywano, iż wiąże się to z tym, że wśród pracowników Ministerstwa występuje bardzo duża rotacja, spowodowana m.in. niskimi zarobkami tych pracowników. To zaś skutkuje tym, iż takie osoby po nabyciu doświadczenia odchodzą do firm i instytucji oferujących im atrakcyjniejsze warunki zatrudnienia. Odpływ doświadczonej kadry i konieczność przygotowania do pracy osób nowozatrudnionych mogą być też uznane za możliwe źródło powstawania nieefektywności wdrażania Działań 1.2 i 1.3.
- **Zapewnienie należytego wsparcia informatycznego dla Instytucji Wdrażających i dla projektodawców (chodzi zwłaszcza o projektodawców ze schematu A).**

14. Jakie potrzeby i oczekiwania związane z programem są formułowane na szczeblu regionalnym i lokalnym?

W zasadzie wszystkie potrzeby i związane z nimi wskazania dotyczące funkcjonowania programu i jego kształtu formułowane były na szczeblu regionalnym i lokalnym, bowiem badaniami objęte były tylko Instytucje Wdrażające działające na szczeblu regionalnym i projektodawcy działający lokalnie. Jeśli by więc potraktować powyższe pytanie dosłownie, należałoby w odpowiedzi na nie przedstawić wszelkie ujawnione w trakcie badań potrzeby i oczekiwania, jakie nasi respondenci kierowali pod adresem programu.

Uznając takie podejście za zbyt szerokie, przedstawimy tutaj jedynie oczekiwania w sposób możliwie najsilniejszy powiązane z potrzebami oraz problemami regionalnymi i lokalnymi. Do takich potrzeb czy problemów należą:

- **Możliwość pełniejszego dostosowania celów realizowanych w ramach danego programu do potrzeb regionalnych i lokalnych.** Obecnie jest to możliwe w ramach programu ZPORR, nie jest natomiast możliwe w ramach programu SPO RZL.
- **Zwrócenie uwagi na różne konsekwencje oddziaływania samorządów lokalnych na warunki i zasady realizacji projektów w ramach Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.** O problemie pisaliśmy wcześniej, teraz tylko powtarzamy, iż w opinii przedstawicieli Powiatowych Urzędów Pracy, Starostwa Powiatowe mogą w znacznym stopniu oddziaływać na wdrażanie działań, które objęto ewaluacją.
- **Zapewnienie odpowiedniego zaplecza kadrowego do obsługi EFS w Powiatowych Urzędach Pracy.** Należy pod tym kątem przyrzeć się strukturze organizacyjnej Powiatowych Urzędów Pracy i ocenić, czy wystarczającym działaniem jest reorganizacja pracy czy też konieczne jest zapewnienie dodatkowych etatów.

- **Organizacja audytu na poziomie centralnym.** Sygnalizowano, iż ogłaszanie przez każdy Powiatowy Urząd Pracy przetargu na audyt jest dla urzędu dodatkowym obciążeniem.
- **Zapewnienie możliwości realizacji projektów długoterminowych,** bowiem w przypadku projektów krótkich często pośpiech realizacji jest przyczyną niepowodzeń czy też niedoskonałości podejmowanych działań. Problem jest związany z tym, iż umowy dotyczące realizacji projektu podpisuje się zwykle z dużym opóźnieniem, środki również nie spływają płynnie, co skutkuje tym, iż znacząco kurczy się czas, jaki jest przewidziany na realizację zaplanowanych działań. Prosta konsekwencją takich problemów może być np. pośpieszenie i niewłaściwie przeprowadzona rekrutacja, co z kolei będzie wpływało na efektywność udzielanego wsparcia.
- **Zwracanie uwagi na dostosowanie formy wsparcia do konkretnej grupy beneficjentów, elastyczne stosowanie zasady kompleksowości.**

REZULTATY

15. Czy i w jakim stopniu wyniki wdrożonego programu odpowiadają założeniom programowym zawartym w dokumencie źródłowym i załącznikach?

Na obecnym etapie wdrożenia programu trudno oceniać relacje pomiędzy wynikami Programu a założeniami programowymi. Jedynym możliwym do oceny wynikiem byłaby w tym przypadku tylko liczba osób objętych wsparciem, ewidencja różnych form wsparcia, określenie zakresu wsparcia itp. Z punktu widzenia odpowiedzi na pytanie badawcze taka ocena byłaby jednak dalece niesatysfakcjonująca, bowiem nie docierałaby do sedna problemu, tj. nie pozwalałaby wskazać, na ile zostały osiągnięte globalne cele wskazane w dokumentach programowych. Mówiąc najprościej, taka ocena nie pozwoliłaby nam określić, czy rzeczywiście udało się zwiększyć szanse młodych ludzi na rynku pracy oraz poprawić sytuację osób długotrwale bezrobotnych. Aby jednak poczynić pewne kroki w kierunku wskazania sposobów analizy relacji pomiędzy wynikami a celami programu, sporządziliśmy na podstawie sprawozdań rocznych dla 2004 roku wstępne oszacowanie rezultatów wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL w poddanych ewaluacji województwach. Ograniczyliśmy się tylko do roku 2004, bowiem dla tego roku posiadaliśmy kompletne sprawozdania. Zdając sobie sprawę, iż zaproponowana analiza będzie niezadowalająca, zdecydowaliśmy się jednak na jej wykonanie, aby tak istotnego pytania nie pozostawić bez próby odpowiedzi. Należy jednak zaznaczyć, że do tego pytania trzeba powrócić po kilku miesiącach, gdy będzie można oceniać faktyczny wpływ realizowanych działań. Nasz wniosek poprzemy w tym przypadku wypowiedzią uczestnika warsztatów ewaluacyjnych:

*To czy pojawią się takie porażki dowiemy się za kilka miesięcy, zwłaszcza, gdy okaże się, że osoby korzystające z pracy nadal są bezrobotne.
(Warsztaty PUP)*

Przyjrzyjmy się na początek zestawieniom wskaźników ogólnych dla poszczególnych województw, co pozwoli nam uzyskać wstępne informacje na temat rezultatów wdrożenia Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL w objętych ewaluacją województwach..

Tabela 4 Osiągnięte wskaźniki ogólne dla analizowanych województw dla Działania 1.2 w roku 2004

WUP w Białymstoku

A) Osiągnięte wskaźniki – ogólne*								
Wskaźnik dla Działania mierzony kwartalnie, rocznie i po zakończeniu okresu programowania	Jednostka miary wskaźnika	Wartość wskaźników określona w umowie finansowania	Osiągnięta wartość wskaźników w okresie objętym sprawozdaniem	Osiągnięta wartość wskaźników od początku realizacji Działania			% - stopień realizacji wskaźnika (iloraz kol. 5c/kol. 3 * 100%	Wartość wskaźników planowana do osiągnięcia w następnym okresie sprawozdawczym
				M**	K**	Ogółem		
1	2	3	4	5a	5b	5c	6	7
Liczba osób objętych działaniami aktywizującymi	szt.	1318	1850	686	1164	1850	140,36%	4621
% osób, które ukończyły Działanie	%	90%	91,4 %	88,9%	92,8%	91,4%	-	90%
Komentarz	Dane wyjściowe do wyliczenia wskaźników w pozycji "%osób, które ukończyły Działanie" (liczba osób, które ukończyły swój udział w Działaniu minus osoby, które zrezygnowały z udziału): kolumna 4: $(1850-160)/1850*100\%=91,4\%$; kolumna 5a: $(686-76)/686*100=88,9\%$; kolumna 5b: $(1164-84)/1164*100\%=92,8\%$; kolumna 5c: $(1850-160)/1850*100\%=91,4\%$							

Źródło: Sprawozdanie roczne 1.2, WUP w Białymstoku, 2004.

WUP w Lublinie

A) Osiągnięte wskaźniki – ogólne*								
Wskaźnik dla Działania mierzony kwartalnie, rocznie i po zakończeniu okresu programowania	Jednostka miary wskaźnika	Wartość wskaźników określona w umowie finansowania	Osiągnięta wartość wskaźników w okresie objętym sprawozdaniem	Osiągnięta wartość wskaźników od początku realizacji Działania			% - stopień realizacji wskaźnika (iloraz kol. 5c/kol. 3 * 100%)	Wartość wskaźników planowana do osiągnięcia w następnym okresie sprawozdawczym
				M**	K**	Ogółem		
1	2	3	4	5a	5b	5c	6	7
Produkt –liczba osób objętych Działaniami aktywizującymi (M/K)	Liczba osób	2508	4415 (176,04%)	1704	2711	4415	176,04	
Rezultat - % osób które ukończyły Działanie (M/K)	Udział osób (M/K) które, ukończyły swoje uczestnictwo w Działaniu zgodnie z zaplanowaną dla nich ścieżką	90%	25,14	27,11	23,90	25,14	27,93	
Komentarz	BRAK							
* W tabeli należy umieścić wskaźniki występujące w Uzupelnieniu Programu Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, właściwe dla Działania, którego dotyczy sprawozdanie. Sprawozdanie powinno zawierać jedynie wskaźniki, których częstotliwość mierzenia została podana w UP jako kwartalna, roczna oraz po zakończeniu okresu programowania.								
** M – Mężczyźni, K – Kobiety								
Dane źródłowe: Liczba osób które ukończyły udział w projekcie od początku realizacji Działania - 1110, w tym kobiety - 648 i mężczyźni – 462.								

Źródło: Sprawozdanie roczne 1.2 WUP w Lublinie, 2004.

WUP w Poznaniu

A) Osiągnięte wskaźniki – ogólne*									
Wskaźnik dla Działania mierzony kwartalnie, rocznie i po zakończeniu okresu programowania	Jednostka miary wskaźnika	Wartość wskaźników określona w umowie finansowania	Osiągnięta wartość wskaźników w okresie objętym sprawozdaniem	Osiągnięta wartość wskaźników od początku realizacji Działania			% - stopień realizacji i wskaźnika (iloraz kol. 5c/kol. 3 * 100%	Wartość wskaźników planowana do osiągnięcia w następnym okresie sprawozdawczym	
				M**	K**	Ogółem			
1	2	3	4	5a	5b	5c	6	7	
Liczba osób objętych działaniami aktywizującymi	Osoba	6875	7247	2771	4476	7247	105	4000	
%osób, które ukończyły Działanie	Osoba	90	93	93	93,5	93	103	90	
Komentarz	Wartość wskaźnika (liczba osób objętych działaniami aktywizującymi) odnosi się do pierwszej wersji wniosku WUP w Poznaniu z dnia 23.03.2004 r. Fakt ten powoduje przekroczenie wnioskowanej liczby osób, oraz wartość stopnia realizacji powyżej 100%. Wartość wskaźnika (%osób, które ukończyły Działanie) obliczono na podstawie danych ze sprawozdań z poprzednich okresów sprawozdawczych. Liczbę osób objętych wsparciem pomniejszono o liczbę osób, które przerwały uczestnictwo w projekcie. Liczba osób które ukończyły Działanie wynosi dla kolumn, odpowiednio: kol. 4- 6765, kol. 5a- 2574, kol. 5b- 4191, kol. 5c- 6765.								
* W tabeli należy umieścić wskaźniki występujące w Uzupełnieniu Programu Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich, właściwe dla Działania, którego dotyczy sprawozdanie. Sprawozdanie powinno zawierać jedynie wskaźniki, których częstotliwość mierzenia została podana w UP jako kwartalna, roczna oraz po zakończeniu okresu programowania.									
** M – Mężczyźni, K – Kobiety									

Źródło: Sprawozdanie roczne z Działania 1.2 WUP w Poznaniu, 2004.

Samo zestawienie identycznych fragmentów trzech sprawozdań z różnych IW przynosi ciekawe wyniki:

- Można zauważyć, że pojawiają się różne jednostki miary: „sztuka”, „osoba” czy „Udział osób (M/K), które, ukończyły swoje uczestnictwo w Działaniu zgodnie z zaplanowaną dla nich ścieżką”;
- Komentarze oraz prezentacja danych źródłowych pokazują, jakie trudności generuje przygotowanie sprawozdań, jeśli w różny sposób wyjaśniane są liczby, które powinny znaczyć to samo.

Poniższa tabela (nr 5) jest zestawieniem zrealizowanych produktów i osiągniętych rezultatów definiowanych w dokumentach programowych:

Tabela 5 Wskaźniki produktu i rezultatu dla Działań 1.2 i 1.3

Działanie	Wskaźnik		Województwo		
			podlaskie	Lubelskie	wielkopolskie
1.2	Produktu	Ogółem	1850	4415	7247
		M	686	1704	2771
		K	1164	2711	4476
	Rezultatu	Ogółem	91,4%	25,14%	93%
		M	88,9%	27,1%	93%
		K	92,8%	23,9%	93,5%
1.3	Produktu	Ogółem	1535	3875	6167
		M	740	1897	3232
		K	795	1978	2935
	Rezultatu	Ogółem	92,9%	38,58%	97%
		M	90,7%	38,2%	96%
		K	95,0%	38,9%	97,5%

Źródło: zestawienie ze sprawozdań rocznych WUP z Działań 1.2. i Działań 1.3. za rok 2004

Niski wskaźnik rezultatu w przypadku województwa lubelskiego wynika z tego, że część Beneficjentów Ostatecznych objętych wsparciem, nie mogła ukończyć projektów, gdyż projekty w ramach Działania 1.2 i 1.3 z końcem roku 2004 jeszcze się nie skończyły. Udział osób, które ukończyły swoje uczestnictwo zgodnie z zaplanowaną dla nich ścieżką w okresie objętym sprawozdaniem (wskaźnik rezultatu) stanowi tylko 25,14%, (w tym kobiet – 23,90%, mężczyzn – 27,11%) (sprawozdanie z 2004 WUPu w Lublinie). Jeśli tak, to można powiedzieć, że to były źle zaplanowane ścieżki, a jednak wiemy, że biorąc pod uwagę, ile osób zrezygnowało (około 6,5% – zob. Tabela 6 ze sprawozdania rocznego dla lubelskiego), to w projekcie pozostało ponad 90% osób objętych wsparciem.

Wskaźnik rezultatu tak ujęty, jak to ma miejsce w Uzupełnieniu do SPO RZL (zob. dokument źródłowy) winien być podawany tylko w sprawozdaniach końcowych, w sprawozdaniach okresowych, jeżeli jest konieczność ich sporządzania, lepiej posługiwać się wskaźnikiem procentowym, ukazującym proporcję Beneficjentów Ostatecznych, którzy dalej uczestniczą w Działaniu wszystkich stosunku do tych wszystkich nim objętym.

Tabela 6 Stopień realizacji planów (produktów określonych w umowie) dla Działania 1.2

		Województwo		
		podlaskie	lubelskie	wielkopolskie
Ogółem		140%	176%	105%
Typ wsparcia	Pomoc w poszukiwaniu pracy	140%	176%	0% z 6033
	Szkolenia	138%	122%	92%
	Doradztwo – działalności gospodarczej	Nie dotyczy	4%	21%
	Dotacje	Nie dotyczy	99%	177%
	Subsydiowanie wydatków związ. z zatr.	83%	83%	78%
	Stáže	150%	150%	113%
	Opiekun dla rozp. Prowadzenie dział. gosp.	Nie dotyczy	Nie dotyczy	0%
	Inne	Nie dotyczy	89%	0%

Źródło: zestawienie ze sprawozdań rocznych WUP z Działań za rok 2004, Tabela 6. E)12, ostatnia kolumna.

Tabela 7 Stopień realizacji planów (produktów określonych w umowie) dla Działania 1.3

		Województwo		
		podlaskie	lubelskie	wielkopolskie
Ogółem		120,3%	121,09%	89,57%
Typ wsparcia	Pomoc w poszukiwaniu pracy	118%	121% (3878)	0% z 6189
	Szkolenia	140%	102%	93%
	Doradztwo – działalności gospodarczej	300%	17%	Nie dotyczy
	Dotacje	133%	119%	451%
	Subsydiowanie wydatków związ. z zatr.	74%	85%	26%
	Stáže	Nie dotyczy	Nie dotyczy	110%
	Opiekun dla rozp. Prowadzenie dział. gosp.	42%	118%	Nie dotyczy

Źródło: zestawienie ze sprawozdań rocznych WUP z Działań za rok 2004, Tabela 6. E)12, ostatnia kolumna.

Jeżeli chodzi o powyższe tabele (nr 6. i 7.) należy wskazać, że – biorąc pod uwagę kryteria doboru wskaźników tworzonych do porównań ujętych w „raporcie Atkinsona” – wskaźnik procentowy używany w sprawozdaniach nie spełnia z pewnością jednego z kryteriów, mianowicie tego, że wskaźnik nie może być przedmiotem manipulacji. Wskaźnik liczy się dzieląc liczbę Beneficjentów Ostatecznych objętych wsparciem przez liczbę zakładaną w umowach (w podziale na typy wsparcia, tabela 6). Jednakże wartość w umowach oznaczają tę podaną w „pierwotnych” wersjach wniosków, jak można przeczytać w instrukcji:

Mu – na poziomie Działania wartość Mu jest sumą wartości określonych w pierwotnych wersjach wniosków o dofinansowanie realizacji projektu w ramach podpisanych umów o dofinansowanie projektu
 Źródło: instrukcja wypełniania sprawozdań.

Umowy mogą być anektowane, a liczby zmieniane. Wartość wskaźnikowa tego wskaźnika staje pod znakiem zapytania, gdyż punktem odniesienia dla projektodawców przy realizacji danych typów wsparcia staje się treść aneksowanej umowy, a ostatecznie i tak porównuje się stopień realizacji produktów w odniesieniu do początkowych planów. Pomijamy tu istotny fakt, że zmiany w tych umowach **mogły być** rozsądne. W obecnej formie można rozliczać projektodawców jedynie z tego, czy ich pierwotnie plany były adekwatne. Z drugiej strony, zostawienie dowolności w ujęciu sumy określonej w umowie również umożliwiałoby manipulację wskaźnikiem.

W przypadku województwa wielkopolskiego – przykładowo – w umowach wpisanych było 6000 osób na każde Działanie, jako planowanych objęciem „pomocą w poszukiwaniu pracy”, z czego zrealizowano 0% (zob. Tabele 5-6).

Należy pamiętać, iż pomoc w poszukiwaniu pracy obejmuje poradnictwo zawodowe i pośrednictwo pracy. Ta kategoria nie występuje w dokumentach programowych, pojawia się jedynie w sprawozdaniach WUP. W przypadku schematu A nie mogło nawet być takiego typu wsparcia, jak pomoc w poszukiwaniu pracy.

Tabela 8 Liczba Beneficjentów Ostatecznych, którzy otrzymali dany typ wsparcia w stosunku do liczby Beneficjentów Ostatecznych, którzy brali udział w Działaniu (ogółem), w %

Działanie	Typ wsparcia	Województwo		
		podlaskie	lubelskie	wielkopolskie
1.2	Pomoc w poszukiwaniu pracy	99,78%	99,84%	0,00%
	Szkolenia	32,86%	70,80%	30,63%
	Doradztwo – działalności gospodarczej	0,00%	0,29%	0,30%
	Dotacje	0,00%	2,36%	0,95%
	Subsydiowanie wydatków związ. z zatr.	14,43%	1,83%	1,48%
	Staże	45,95%	61,54%	67,15%
	Opiekun dla rozp. Prowadzenie dział. gosp.	3,95%	2,47%	0,00%
1.3	Pomoc w poszukiwaniu pracy	98,11%	100,08%	0,00%
	Szkolenia	38,37%	82,76%	65,43%
	Doradztwo – działalności gospodarczej	0,20%	1,34%	0,00%
	Dotacje	1,04%	4,90%	5,92%
	Subsydiowanie wydatków związ. z zatr.	41,04%	3,64%	2,69%
	Staże	0,00%	0,00%	20,90%
	Opiekun dla rozp. Prowadzenie dział. gosp.	16,42%	18,43%	0,00%

Źródło: zestawienie własne – sprawozdania roczne WUP z Działań za rok 2004

Uwaga: W województwie lubelskim otrzymujemy 100,08%. W sprawozdaniu rocznym za rok 2004 WUP w Lublinie, na str. 6 znajdujemy informację, że liczba osób objęta działaniami aktyw. wynosi 3875, a na stronie 11 (Rodzaj realizowanego wsparcia), wiersz pierwszy: pomoc w poszukiwaniu pracy: 3878, czyli $3878/3875=100,08\%$.

Powyższa tabela (nr 8) prezentuje inny sposób wskaźnikowania produktu. Dzieląc liczbę Beneficjentów Ostatecznych objętych danym typem wsparcia przez sumę wszystkich objętych Działaniem, uzyskujemy informacje o tym, jaki typ wsparcia uzyskało największy procent Beneficjentów Ostatecznych Działania. Chcąc zidentyfikować dobre praktyki, można porównać owe „profile” typów wsparcia w województwach, w których cele zostały osiągnięte w największym stopniu i wskazać, jakie typy wsparcia skutkują zamierzonym efektem, są najbardziej efektywne itp.

Oczywiście analiza jest na tyle skomplikowana, że dane w postaci zagregowanej mogą nie pozwolić na uzyskanie odpowiedzi na pytanie: jaki „zestaw” rodzajów wsparcia jest skuteczny czy efektywny. Do tego celu potrzebna byłaby baza wszystkich Beneficjentów Ostatecznych danego Działania. Mając taką bazę można by prowadzić analizy, uwzględniające także specyfiki regionalne czy charakterystyki dotyczące Beneficjenta Ostatecznego.

Zastanawiający jest sposób zaliczania Beneficjenta Ostatecznego do kategorii osób, które uzyskały pomoc w poszukiwaniu pracy (pierwszy wiersz). W przypadku województw podlaskiego i lubelskiego było to niemal 100% (ponad 100% dla lubelskiego, to prawdopodobnie wynik błędu w wpisywaniu wartości do sprawozdań, a w wielkopolskim 0%). Trudno jest jednak jednoznacznie zinterpretować ten fakt na podstawie instrukcji, w której jest napisane, że:

*Przez pomoc w poszukiwaniu pracy należy rozumieć działania mające na celu ułatwienie osobom poszukującym pracy dostępu do niezbędnych informacji, udzielanie porad związanych z określeniem przyszłej drogi zawodowej (np. indywidualnych planów działań), pomoc w nabyciu umiejętności poszukiwania pracy, takie jak: informacja zawodowa (w tym tworzenie różnego rodzaju baz danych z informacjami dotyczącymi rynku pracy), pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, poradnictwo prawne, wsparcie psychologiczne, kluby pracy, itp.
- w tym poradnictwo zawodowe
Poradnictwo zawodowe polega na udzieleniu bezrobotnemu i innym osobom poszukującym pracy*

pomocy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia oraz pracodawcom w doborze kandydatów do pracy na stanowiska wymagające szczególnych predyspozycji psychofizycznych.
- w tym pośrednictwo pracy
Przez pośrednictwo pracy należy rozumieć udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia oraz pracodawcom w znalezieniu odpowiednich pracowników. [podkreślenia – Zespół]
 Źródło: Instrukcja

Warto dodać, że szerokie ujęcie kategorii („pomoc w poszukiwaniu pracy”) może spowodować, iż tak naprawdę wszystkie inne typy wsparcia można zaliczyć do tej kategorii (nie licząc oczywiście dotacji). Podanie konkretnych przykładów: poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy, przy wstępnym określeniu „w tym”, sugeruje, że to nie są jedyne formy wsparcia, które należy zaliczyć do kategorii „pomoc w poszukiwaniu pracy”. Dobrze byłoby ściślej definiować kategorie, nie zostawiać dużej dowolności, jeżeli wskaźniki oparte o te kategorie mają być narzędziem do monitoringu czy porównań.

Biorąc pod uwagę „pośrednictwo pracy”, można by określić ilu Beneficjentów uzyskało zatrudnienie, byłby to możliwy wskaźnik rezultatu. Jednakże 0 w przypadku województwa wielkopolskiego, a także wspomniane powyżej wątpliwości, uniemożliwia porównania.

Tabela 9 Korzyści Beneficjentów Ostatecznych z udziału w Działaniach

Działanie	Procent Beneficjentów Ostatecznych	Województwo		
		podlaskie	lubelskie	wielkopolskie
1.2	w których opinii uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści	94%	95%	85%
	którzy dzięki wsparciu w ramach działania podnieśli swoje kwalifikacje	72%	75%	57%
1.3	w których opinii uczestnictwo w działaniu przyniosło im korzyści	95%	96%	84%
	którzy dzięki wsparciu w ramach działania podnieśli swoje kwalifikacje	35%	78%	63%

Źródło: zestawienie z sprawozdania roczne WUP z Działań za rok 2004

Można mieć też zastrzeżenia, co do adekwatności wskaźnika dotyczącego uzyskania kwalifikacji. Zostawia on duże pole dowolności w zakresie tego, którego Beneficjenta Ostatecznego włączyć w jego zakres, i co należy rozumieć przez „nowe umiejętności”. W instrukcji podane jest, że:

Należy podać liczbę osób (nie liczbę uzyskanych dokumentów), które dzięki udziałowi w projektach w ramach Działania nabyły nowe umiejętności potwierdzone uzyskaniem np. dyplomu, świadectwa, zaświadczenia.
 Źródło: Instrukcja

Brak jest w instrukcji standaryzacji, co do tego, kto ma wydawać dyplomy, czy może osoba organizująca szkolenie, czy też musi to być jakaś instytucja uprawniona do nadawania certyfikatów czy wydawania dyplomów.

Dużo niższa wartość wskaźnika dla województwa podlaskiego, w porównaniu do pozostałych województwo, może być myląca. Jeżeli przyjrzymy się innym wskaźnikom dla tego Działania, okazuje się, że 95% Beneficjentów Ostatecznych z województwa podlaskiego deklaroowało zadowolenie z uczestnictwa w Programie. Warto też zauważyć, że 41% Beneficjentów Ostatecznych było objętych specyficznym typem wsparcia: „subsydiowanie wydatków związanym z zatrudnieniem”, a ponad 16% otrzymało wsparcie opiekuna przy rozpoczęciu prowadzenia działalności gospodarczej. Te typy wsparcia nie muszą się przekładać na dyplomy czy zaświadczenia, a mają wymierny skutek. Licząc, że wspomniane dwie kategorie są rozłączne (lub nie), w sumie daje to 57% (41%), dodając zaś do tego 35% tych, którzy

uzyskali kwalifikacje, otrzymujemy 92% (76%). Podobną analizę można przeprowadzić dla pozostałych województw.

Poniżej prezentujemy przykładowe szczegółowe uwagi dotyczące sprawozdań kwartalnych:

Tabela 9: Szczegółowe wskaźniki

E) Osiągnięte wskaźniki – szczegółowe								
<i>M – Mężczyźni, K – Kobiety</i>								
<i>BT - dane tekstowe beneficjenta</i>								
<i>Mu – wartość określona w umowie o dofinansowanie projektu</i>								
<i>Mr – wartość w okresie objętym sprawozdaniem</i>								
<i>Mp – wartość osiągnięta od początku realizacji Działania</i>								
<i>% - stopień realizacji tzn. iloraz wartości we wskazanych kolumnach pomnożony przez 100</i>								
1. Liczba beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem w ramach Działania								
Status osoby na rynku pracy	Mu	Mr			Mp			%
		M	K	Ogółem	M	K	Ogółem	
Lp.	1	2	3	4	5	6	7	7/1*100
1.1 Bezrobotni	2 782	1 210	2 095	3305	1 800	2 854	4654	167,29%
- w tym osoby długotrwale bezrobotne								
- w tym młodzież do 25 roku życia	733	957	1 646	2603	1 468	2 285	3753	512,01%
- w tym absolwenci	2 099	273	494	767	351	613	964	45,93%
1.2 Osoby zarejestrowane w PUP jako poszukujące pracy, nie pozostające w zatrudnieniu								
1.3 Zatrudnieni								
- w tym zatrudnieni zagrożeni utratą pracy								
- w tym pracownicy w gorszym położeniu								
1.4 Samozatrudnieni								
- w tym rolnicy zagrożeni utratą pracy								
1.5 Studenci, doktoranci i uczący się								
1.6 Inni (należy określić kategorię):								
1.7 Ogółem	2 782	1 210	2 095	3305	1 800	2 854	4654	167,29%
- w tym osoby niepełnosprawne	42	6	11	17	9	16	25	59,52%

Źródło: Sprawozdanie z Działania 1.2 kwartalne 2004, woj. lubelskie.

Procent osób objętych działaniem w stosunku do liczby osób ustalonych w umowie, liczony jest w sprawozdaniu kwartalnym tak, że w liczniku jest liczba osób objętych wsparciem od początku realizacji Działania (czyli też z 2004 roku), a mianownik jest podany dla jednego roku. Nie ma większego sensu obliczanie procentów w kwartale, włączając w to produkt z poprzedniego roku. Jednakże z powyższego przykładu wynika, że IW brała pod uwagę również produkt z wcześniejszego roku.

Z drugiej strony – nie jest w zasadzie jasne, czy należy brać pod uwagę wyniki od początku realizacji Działania (czyli też rok 2004) czy tylko poprzednie kwartały (tzn. w pierwszym kwartale podaje się tylko z pierwszego kwartału) jak by to wynikało z podanego w instrukcji przykładu:

Przykład:
W I kwartale wsparciem objętych zostało 200 osób. Wówczas $M_r = 200$, $M_p = 200$
W II kwartale wsparciem objętych zostało 400 osób, w tym 100 osób z I kwartału kontynuuje udział w projekcie.
Wówczas: $M_r = 400$, $M_p = 500$ (M_p z I kwartału + osoby nowe z II kwartału, tj. 300)
Źródło: Instrukcja

Kłopot pojawia się szczególnie wyraźnie, gdy projekty realizowane są na przełomie dwóch rocznych okresów rozliczeniowych.

Tabela 10. Beneficjenci Ostateczni, którzy przerwali swe uczestnictwo w Działaniu

2. Liczba beneficjentów ostatecznych, którzy przerwali uczestnictwo w Działaniu

Status osoby na rynku pracy	Mr			%
	M	K	Ogółem	
Lp.	1	2	3	3/1 * 100
2.1 Bezrobotni	5	3	8	5,00%
- w tym osoby długotrwale bezrobotne	0	0	0	
- w tym młodzież do 25 roku życia	5	1	6	4,92%
- w tym absolwenci	0	2	2	2,60%
2.2 Osoby zarejestrowane w PUP jako poszukujące pracy, nie pozostające w zatrudnieniu				
2.3 Zatrudnieni				
- w tym zatrudnieni zagrożeni utratą pracy				
- w tym pracownicy w gorszym położeniu				
2.4 Samozatrudnieni				
- w tym rolnicy zagrożeni utratą pracy				
2.5 Studenci, doktoranci i uczący się				
2.6 Inni (należy określić kategorię) BT.....				
2.7 Ogółem	5	3	8	5,00%
- w tym osoby niepełnosprawne	0	0	0	0,00%

Źródło: Zestawienie ze Sprawozdania dla Działania 1.2 kwartałne 2004. BIAŁYSTOK.

Przechodząc do kolejnego przykładu, zgodnie z instrukcją wypełniania sprawozdania w ostatniej kolumnie powyższej tabeli:

*Należy wpisać dane dotyczące osób, które przerwały uczestnictwo w Działaniu. Poszczególne grupy osób odpowiadają grupom zawartym w tabeli 1. Przy określaniu wartości % należy podzielić liczbę beneficjentów ostatecznych, którzy przerwali uczestnictwo w Działaniu „Ogółem” przez liczbę beneficjentów ostatecznych objętych wsparciem w ramach Działania tj. $3/1 \cdot 100$, przy czym za 1 należy przyjąć wartość z punktu II 6 E) 1, kolumna. 4 (odpowiednio dla poszczególnych podpunktów).
Źródło: Instrukcja do sprawozdania z Działania_30_03_05*

Jednak opis kolumny „3/1*100” jest mylący, gdyż nie odnosi się do schematu z innych tabel, lecz tylko i wyłącznie do kolumn z tej tabeli. Dobrze byłoby zatem usunąć ów opis, a dodać opis słowny, że jest to proporcja tych Beneficjentów Ostatecznych objętych Działaniem, którzy zrezygnowali z udziału.

Pomysły na zwiększenie spójności sprawozdań i efektywności monitoringu:
Przygotowanie matrycy logicznej Programu oraz przygotowanie wskaźników zgodnie z jej założeniami i/lub wskazówkami Zespołu Badawczego. Potrzebny jest stały monitoring wskaźników, które sprawdzają, czy wyniki Programu odpowiadają założeniam programowym (Grupa robocza ds. wskaźników powołana przez IŻ PWW wraz ekspertami).

16. Wytlumaczenie ewentualnych rozbieżności pomiędzy wynikami a założeniami programowymi (nierealistyczne założenia programowe, czynniki związane z otoczeniem zewnętrznym, nieoczekiwane sytuacje i zdarzenia itp.)?

Trudności związane z odpowiedzią na to pytanie są takie same, jak w przypadku pytania poprzedniego, jednak w tym przypadku pytanie to potraktujemy wężej, odnosząc się tylko do wskazania przyczyn powstania rozbieżności pomiędzy wskaźnikami efektywności przyjmowanymi w projektach, a rzeczywistymi wynikami projektów. Będziemy więc mówić, co sprawiło, iż nie udało się objąć wsparciem zakładanej liczby osób i dlaczego część osób zrezygnowała ze wsparcia, w przypadku części zaś uczestnictwo w projekcie nie przyniosło spodziewanych rezultatów.

Niektóre z przyczyn powstałych rozbieżności wskazano już przy odpowiedzi na piąte pytanie ewaluacyjne, gdzie zastanawialiśmy się, czy określone cele programowe są realistyczne z punktu widzenia środków przeznaczonych na ich realizację. W tamtym przypadku opieraliśmy się przede wszystkim na danych uzyskanych ze sprawozdań sporządzanych przez Instytucje Wdrażające, teraz uzupełnimy to danymi zebranymi podczas wizyt studyjnych i warsztatów ewaluacyjnych. Mówiąc o przyczynach zaistniałych rozbieżności, wskazywano tam m.in.:

- **Problemy z nomenklaturą, z definicjami**, np. ze wskazywaną już wcześniej definicją osób długotrwale bezrobotnych (badania były prowadzone przez zmianą ustawy 1.XI.2005). Dodatkowe komplikacje wynikały z rozbieżnościami pomiędzy definicjami przyjmowanymi w wytycznych unijnych a definicjami używanymi w ustawodawstwie polskim.
- Jako problem postrzegano też dyrektywę **zobowiązująca do utrzymania stanowiska pracy przez okres dwóch lat**. Wykazywano zrozumienie dla faktu, iż

nie jest to tylko i wyłącznie problem polski i zdawano sobie sprawę, iż ma to na celu ochronę pracownika przed zwolnieniem go zaraz po zakończeniu okresu subsydiowanego zatrudnienia, jednak zwracano też uwagę na to, iż w warunkach niestabilnej sytuacji gospodarczej, taki wymóg dla wielu pracodawców może być poważną barierą dla współpracy z projektodawcami. Jednocześnie zwracano też uwagę na drugą stronę medalu: na zagrożenie związane z tym, iż pracownicy zatrudniani na staż bywają traktowani przez pracodawców jako „tania siła robocza”.

- Dla projektodawców ze schematu B poważnym utrudnieniem są **kwestie rozliczeniowe**. Jak podkreślali przedstawiciele Instytucji Wdrażających, łatwiej sobie z tym radzą Powiatowe Urzędy Pracy, bowiem są w większym stopniu przyzwyczajone do funkcjonowania w oparciu o biurokratyczne procedury i do spełniania wymogów narzuconych przez rozbudowane systemy kontroli i sprawozdawczości.
- Barierą realizacji celów określonych w Działaniach 1.2 i 1.3 jest w opinii przedstawicieli dwóch Wojewódzkich Urzędów Pracy **upolitycznienie wdrażania SPO RZL na szczeblu regionalnym**. Na atmosferę wdrażania Działań w ramach SPO RZL wpływa więc sytuacja polityczna, gry polityczne wewnątrz województwa i różnego rodzaju układy partyjne. Wszystko to, połączone jeszcze z częstymi zmianami przepisów prawnych, skutkuje poczuciem niestabilności oraz utrudnia prognozowanie i długoterminowe planowanie.
- Kolejną barierą jest raczej **krytyczne, aczkolwiek zmieniające się nastawienie Powiatowych Urzędów Pracy do SPO RZL**. Nastawienie to było stosunkowo najbardziej przychylne w województwie podlaskim, jednak i tam nie szczędzono programowi i zasadom jego realizacji słów ostrej krytyki. Krytykowano program za: skomplikowane procedury sprawozdawcze, nadmierną biurokratyzację, brak wsparcia kadrowego dla Powiatowych Urzędów Pracy, obciążenie dotychczasowych pracowników dodatkową pracą, nierealistyczne terminy wysyłania sprawozdań, niestarannie przygotowane i zawierające sprzeczności akty prawne i dokumenty programowe, ustawy, rozporządzenia, błędy w umowach. Wskazywano na niekompatybilność Ustawy o Promocji Zatrudnienia z Ustawą o Rachunkowości oraz wytycznymi dotyczącymi sprawozdań w ramach EFSu (rozliczanie VATu odbywa się do 20 dnia danego miesiąca, a sprawozdanie z projektu musi się odbyć np. do 5 lub 7 dnia danego miesiąca).
- Czynniki związane z otoczeniem **zbyt małe wsparcie finansowe (zwłaszcza ze środków unijnych) małych i średnich przedsiębiorstw, tworzących miejsca pracy, niestabilna sytuacja gospodarcza**. Na ten pierwszy problem zwracali zwłaszcza o uwagę przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy z województwa lubelskiego, postulujący, aby więcej środków przeznaczonych na tego rodzaju wsparcie rozdzielanych było na poziomie regionalnym, a nie centralnym. Mniejsi przedsiębiorcy ze słabszych gospodarczo regionów nie są bowiem w stanie w pełni konkurować z przedsiębiorstwami posiadającymi silną pozycję na rynku, dysponującymi większym kapitałem, mającymi też pełniejszy dostęp do informacji.

Problemy przy realizacji Działania napotkane w ostatnim okresie sprawozdawczym, wynikające ze stosowanych rozwiązań systemowych w roku 2004:

- 1. Problemy wynikające ze zmian wprowadzonych Ustawą o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.*
- 2. Brak ostatecznych wersji SPO RZL i Uzupełnienia Programu.*
- 3. Niespójności terminologiczne Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy i Uzupełnienia Programu w definicji absolwenta, doradztwa dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą.*
- 4. Długie procedury zamówień publicznych spowodowały przesunięcie zaplanowanych terminów realizacji szkoleń i subsydiowanego zatrudnienia.*
- 5. Późne ukazanie się rozporządzeń: w sprawie szczegółowego sposobu i trybu organizowania prac interwencyjnych i rozporządzenia w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej.*
- 6. Konieczność stosowania rozporządzenia Komisji (WE) Nr 2204/2002 z dnia 12 grudnia w sprawie stosowania art. 87 i 88 TWE w odniesieniu do pomocy państwa w zakresie zatrudnienia wpływa na ograniczone zainteresowanie pracodawców organizowaniem subsydiowanego zatrudnienia.*
- 7. Późne ukazanie się rozporządzenia w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej i refundowania kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa oraz wymiaru dopuszczalnej pomocy, spowodowało opóźnienie w doborze osób chętnych do podjęcia samozatrudnienia.*

Źródło: na podstawie sprawozdania WUP w Lublinie, 2004, roczne 1.2.

Problemy przy realizacji Działania napotkane w ostatnim okresie sprawozdawczym, wynikające z okoliczności zewnętrznych, niepowiązanych z rozwiązaniami zastosowanymi w ramach systemu wdrażania Programu:

Dotyczące uczestników Działania:

- 1. Rezygnacja uczestników projektu z kontynuowania uczestnictwa w projekcie najczęściej z powodu podjęcia pracy, działalności gospodarczej, rozpoczęcia nauki w systemie dziennym, wyjazdu za granicę, wyrejestrowania w wyniku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa, przeciwwskazania zdrowotne do udziału np. w szkoleniu, którym dany BO był zainteresowany. W takich przypadkach kwalifikowano na zwolnione miejsca nowe osoby, które zostały objęte wszystkimi formami wsparcia, przewidzianymi wcześniej dla beneficjentów rezygnujących z dalszego udziału w projekcie.*
- 2. Beneficjenci, którzy zadeklarowali chęć pozyskania dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej, po zaopiniowaniu wniosku i przygotowaniu stosownej umowy odstępowali od jej zawarcia, z uwagi na rezygnację osób mających być poręczycielami udzielanej dotacji, bądź z powodu zmian na rynku związanym z planowaną działalnością. W takich sytuacjach przystępowano do dodatkowej rekrutacji osób bezrobotnych planujących podjęcie samozatrudnienia.*
- 3. Problem ze zmobilizowaniem beneficjentów skierowanych do odbycia stażu do poddania się badaniom profilaktycznym, co opóźniało realizację stosownych umów.*

Źródło: na podstawie sprawozdania WUP w Lublinie, 2004, roczne 1.2.

Związane z płatnościami:

- 1. Uzyskanie niższych niż zaplanowano cen za usługi szkoleniowe. Kwoty wskazane we wniosku na realizację szkoleń po przeprowadzeniu procedur przetargowych uległy znacznemu zmniejszeniu. W związku z tym część środków finansowych została zagospodarowana na inne formy wsparcia. Zwiększeniu uległa liczba osób, które zostaną objęte pozostałymi formami wsparcia.*
- 2. Brak dowodu dojazdu na miejsce realizacji wsparcia w postaci biletów uniemożliwiał wielokrotnie rozliczenie tych kosztów. Część BO nie złożyła niezbędnych wniosków. Spowodowało to przesunięcia w założeniach budżetowych projektu. Przesunięć dokonano między poszczególnymi podkategoriami kosztów i pomiędzy rokiem 2004 a 2005(...)*

Źródło: na podstawie sprawozdania WUP w Lublinie, 2004, roczne 1.2.

17. Czy podejmowane działania z punktu widzenia ostatecznych beneficjentów są skuteczne i trafne?

Oceniając trafność i skuteczność podejmowanych działań odwołamy się przede wszystkim do oceny samych beneficjentów ostatecznych, zaznaczając jednak, iż informacje, jakie od nich zebraliśmy mają często charakter dość ogólnikowy, przede wszystkim dlatego, iż nie są oni w stanie precyzyjnie przypomnieć sobie przebiegu szkoleń czy też warunków, na jakich odbywali staż. O wiele więcej szczegółowych informacji udzieliły osoby, które starały się o dotacje, prawdopodobnie dlatego, iż jest to bardziej zindywidualizowana forma wsparcia. Osoby, które prowadzą działalność gospodarczą postrzegają fundusze europejskie jako istotne źródło pomocy finansowej.

Należy pamiętać, iż ocena trafności i skuteczności Działań na tym etapie wdrażania SPO RZL jest ograniczona, gdyż nie daje możliwości ocenienia rzeczywistej, w tym także długookresowej skuteczności dostarczonego wsparcia. Mówiąc więc obecnie o trafności, będziemy patrzeć na projekty realizowane w ramach Działań 1.2 i 1.3 z perspektywy beneficjentów ostatecznych, którzy oceniali, czy i w jakim stopniu ich potrzeby zostały zaspokojone.

Pozytywne efekty uczestnictwa w projektach realizowanych w ramach Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL, (deklarowane przez beneficjentów ostatecznych w trakcie rozmów telefonicznych z ewaluatorami).

- **Zyskanie nowych umiejętności.** Beneficjenci ostateczni podkreślali fakt, iż szkolenia (m.in. z zakresu obsługi komputera, rachunkowości) są nie tylko dobrze przygotowane, ale również bardzo przydatne. Beneficjenci mają poczucie, iż „czegoś nowego się nauczyli”. Większość pytanых stwierdzała, iż pracodawcy poszukują osób, które odbyły konkretne staże i szkolenia. Niektórzy przyznają, iż nowe umiejętności pozwoliły im znaleźć pracę.
- **Uzyskanie zaświadczenia o odbyciu stażu, przekwalifikowanie się.** Respondenci zdają sobie sprawę z faktu, iż szkolenie, które kończy się uzyskaniem certyfikatu uznawanego w krajach Unii Europejskiej jest dużym atutem na rynku pracy, tym bardziej, iż sami nie byłoby w stanie sfinansować takiego szkolenia.
- **Łączenie teorii z praktyczną nauką.** Beneficjenci bardzo chwalili przebieg szkoleń oraz ich formę (m.in. naukę aktywnego poszukiwania pracy oraz zachowania się na rozmowach kwalifikacyjnych). Wielu rozmówców zwracało uwagę na wysoki poziom doradztwa zawodowego oraz na praktyczne aspekty zajęć. Osoby, które uzyskały dotacje na prowadzenie własnej działalności podkreślały potrzebę szkoleń z zakresu księgowości oraz rozliczania się z urzędami (ZUS, US itp.)
- **Możliwość odnalezienia się na rynku pracy po dłuższej nieobecności.** Ten aspekt uczestnictwa w szkoleniach podkreślały głównie młode bezrobotne matki. Sytuacja rodzinna oraz związane z nią ograniczenia (trudności w znalezieniu stałego zatrudnienia) sprawiały iż kobiety te, oprócz szkoleń organizowanych przez WUPy, nie miały nawet możliwości zorientowania się, jakie umiejętności są poszukiwane na rynku pracy. Szkolenia i staże były nie tylko możliwością zorientowania się, jakie są aktualne wymagania pracodawców, ale również swoistą formą zaistnienia na rynku pracy.

Uwagi dotyczące uczestnictwa w stażach, szkoleniach organizowanych w ramach Działania 1.2 oraz Działania 1.3 (deklarowane przez beneficjentów ostatecznych w trakcie rozmów telefonicznych z ewaluatorami)

- **Niejasne warunki rekrutacji na staże i szkolenia.** Respondenci nie znają zasad rekrutacji, a więc podejrzewają, iż rekrutacja na najbardziej interesujące staże i szkolenia można się dostać tylko mając znajomości w PUPach.
- **Tematyka szkoleń niedostosowana do wykształcenia BO.** Respondenci skarżą się, iż nie ma oferty skierowanej do osób z wyższym wykształceniem, a oferowane szkolenia nie są adekwatne do ich potrzeb. Oferowane szkolenia uczą obsługi kasy fiskalnej i innych umiejętności, których nabycie nie gwarantuje znalezienia pracy lub daje możliwość znalezienia pracy, ale jest poniżej ich kwalifikacji (np. w sklepie).

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Należy opracować precyzyjny system rekrutacji BO (np. za pomocą formularza zgłoszeniowego), tak aby zasady tejże rekrutacji były jasne i niepodważalne zarówno dla projektodawców jak i dla Beneficjentów Ostatecznych. Jednym z dwóch podstawowych elementów formularza powinno być określenie wykształcenia i aspiracji BO, drugim natomiast – stwierdzenie czy, w jakich i jak długich szkoleniach już uczestniczył.

Skuteczność i trafność podejmowanych działań próbowali oceniać też sami projektodawcy i przedstawiciele Instytucji Wdrażających. Wskazywali oni, iż za skutecznością Działania przemawiają następujące argumenty:

- **Aktywizacja części bezrobotnych**, dawanie wsparcia psychicznego i ukazywanie możliwości zaistnienia na rynku pracy.
- **Zdobywanie przez bezrobotnych umiejętności samodzielnego poruszania się na rynku pracy** i poszukiwania zatrudnienia w nowym zawodzie, kontynuowania nauki, nabywania nowych doświadczeń.
- **Skuteczność mierzona poziomem zadowolenia beneficjentów ostatecznych jest widoczna zwłaszcza wśród tych, którzy byli szkoleni w mniejszych grupach**, gdyż są zadowoleni z uzyskanych kompetencji i wiedzy.

Można jednocześnie wskazywać czynniki, które ową skuteczność i trafność (lub przynajmniej jedną z nich) będą zdecydowanie ograniczać. Takimi czynnikami są m.in.:

- **Skupienie się w Działaniach głównie na szkoleniach i oferowaniu staży, a więc ograniczenie się do inwestowania w ludzi, którzy i tak – z powodu uwarunkowań makroekonomicznych – nie znajdują pracy.**
- **Sztywność zasad utrudniająca podejmowanie trafnych działań.** W praktyce projektodawcy z ową sztywnością próbują sobie radzić, wskazywali jednak, iż elastyczność powinna być wpisana w samą istotę programu, nie zaś być pochodną często nieformalnego radzenia sobie z często nieadekwatnymi założeniami programu.

18 Jaka jest wartość dodana tych działań?

Słuchając dość krytycznych opinii respondentów na temat założeń i wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL można by odnieść wrażenie, iż zarówno przedstawiciele Instytucji Wdrażających, jak i projektodawcy dostrzegają jedynie niedostatki tych Działań, nie widzą natomiast pożytków z ich realizacji. Taki wniosek byłby jednak wnioskiem zbyt uproszczonym i pochopnym, bowiem program SPO RZL postrzegano jednak jako dużą szansę na poprawę sytuacji na rynku pracy, oczywiście jeśli będzie się systematycznie dążyło od wyeliminowania barier jego wdrażania i ograniczenia wpływu czynników zmniejszających jego efektywność.

Jednak już na obecnym etapie wdrażania Działań 1.2 i 1.3 dostrzegano wiele korzyści, jakie dało ich wprowadzenie. Poniżej wskażemy korzyści, jakie wdrażanie Działań 1.2 i 1.3 przyniosło poszczególnym podmiotom zaangażowanym w różny sposób w te Działania.

Korzyści dla projektodawców

- **Sukcesem jest zmiana nastawienia do projektów realizowanych w ramach Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.** Na początku nastawienie to było bardzo krytyczne, wyrażające się postawą: *„po co mi to? Więcej z tym problemów niż korzyści”*. Obecnie, po roku wdrażania zauważa się zmianę w mentalności projektodawców. Nastąpił wzrost zainteresowania EFS. Wzrosła jakość projektów składanych w roku 2005 w ramach schematu A w porównaniu z projektami posiłkowymi tego samego schematu w roku 2004.
- **Zmieniło się podejście bezrobotnych oraz pracodawców, beneficjenci ostateczni doceniają wkład pracy projektodawców.** Jednocześnie sami projektodawcy nabyli doświadczeń we współpracy z beneficjentami ostatecznymi i projektodawcami. Dodatkowo zwiększa się znaczenie Powiatowych Urzędów Pracy i Wojewódzkich Urzędów Pracy na lokalnych rynkach pracy – dysponując środkami na realizację różnych działań, stają się oni liczącymi się partnerami dla pracodawców.
- **Zbudowanie atmosfery zaufania pomiędzy beneficjentami ostatecznymi a organizatorami szkoleń:** *„Przecież dzwoni z Hiszpanii jeden pan chwalić się, że jest hydraulikiem w Hiszpanii. To jest bardzo przyjemne dla mnie tak osobiście, że zostały takie kontakty, takie prawie już koleżeńskie.”*

Korzyści dla Beneficjentów Ostatecznych

- **Dynamizowanie osób bezrobotnych,** zwiększanie ich zdolności do poruszania się po rynku pracy, zwiększanie ich stopnia pewności siebie, wiary we własne możliwości, co skutkuje większą elastycznością, większą mobilnością.
- **Możliwość korzystania z różnorodnych form wsparcia, dostarczanych przez różne instytucje.**
- **Zmiana podejścia do szkoleń i do zdobywania dodatkowych umiejętności.** Zwiększa się świadomość, że zdobywanie wiedzy ma wpływ na pozycję na rynku pracy, co z kolei pozytywnie wpływa na zainteresowanie szkoleniami i stopień zaangażowania w uczestnictwie w nich.
- **Docenienie roli wsparcia psychologicznego.** Początkowo bezrobotni podchodzili do niego sceptycznie, jednak po zakończeniu szkoleń niejednokrotnie wskazywali, iż właśnie udzielone im wsparcie psychologiczne przyniosło im największe korzyści.

Pojawiały się jednak też opinie wskazujące, iż w Działaniach 1.2 i 1.3 SPO RZL brak jest wartości dodanej, bowiem identyczne działania były podejmowane w ramach ustawowej działalności Powiatowych Urzędów Pracy bez utraty efektywności związanej z drobiazgowymi i rozbudowanymi procedurami rozliczeniowymi.

19. Czy wystąpiły jakieś niezamierzone efekty wdrażania programu (zarówno pozytywne jak i negatywne)?

Przeprowadzone badania pozwoliły zidentyfikować po kilka przykładów pozytywnych i negatywnych niezamierzonych efektów wdrażania programu. Poniżej przedstawiamy ich syntetyczne zestawienie.

Niezamierzone pozytywne efekty wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL

Wśród efektów pozytywnych wymienić należy:

- **Rozwój małych rodzinnych przedsiębiorstw, co nie było priorytetem Działań 1.2 i 1.3.** Młode osoby, często wspierane przez rodziców decydują się wykorzystać dotację na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej, w wyniku czego powstają małe firmy rodzinne, często faktycznie prowadzone przez rodziców, w których jednak młodzi ludzie mogą pracować i nabierać doświadczenia zawodowego.
- **Wzrost zintegrowania pracowników Powiatowych Urzędów Pracy i często też Wojewódzkich Urzędów Pracy.** Konieczność intensywnej współpracy związanej z wdrożeniem i realizacją projektów wręcz niejako wymusza wzajemną współpracę i sprawia, iż tworzą się zasady pracy zespołowej.
- **Środki z EFSu stanowią swoisty rodzaj wsparcia finansowego trzeciego sektora.** Organizacje pozarządowe i inne instytucje mają szansę na pozyskiwanie dodatkowych środków, dzięki którym mogą zwiększać zakres swojej działalności. Ponadto po zakończeniu projektów pozostają sieci kontaktów społecznych, które można wykorzystywać podczas realizacji następnych działań.

Niezamierzone negatywne efekty wdrażania Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL

Do efektów negatywnych można zaliczyć:

- **Wystąpienie efektu przesycenia szkoleniami, wytworzenie się grupy „odbiorców szkoleń”.** Aczkolwiek skala tego zjawiska może być niewielka, na jego występowanie wskazywali zarówno przedstawiciele Instytucji Wdrażających, jak i przedstawiciele projektodawców. Zwracano uwagę, iż dla niektórych beneficjentów uczestnictwo w szkoleniach staje się „sposobem na życie”, pojawiają się wśród nich postawy roszczeniowe, związane na przykład z oczekiwaniem dodatkowych profitów powiązanych z uczestnictwem w szkoleniach.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Należy wypracować precyzyjny system rekrutacji uczestników projektów. Podstawowymi kwestiami, na których taki system powinien się skupić byłyby:

- wykształcenie (uzyskane w wyniku nauki w systemie publicznym, prywatnym, jak również wszelkie szkolenia, które BO odbył na koszt własny wraz z opisem tychże szkoleń)
- aspiracje zawodowe (motywacja do uczestnictwa w konkretnym szkoleniu)
- szkolenia odbyte w ramach projektów finansowanych z SPO RZL lub projektów własnych UP (ilość, długość oraz czas, który minął od ostatniego szkolenia).
- oczekiwania związane ze szkoleniem (pytanie pozwoli wyeliminować osoby, których oczekiwania nie będą mogły zostać spełnione w trakcie danego szkolenia jak również te, które nie posiadając wiedzy ani nie będąc zainteresowane konkretnym szkoleniem, zdecydują się w nim uczestniczyć, „aby spędzić wolny czas”)

- **Nieprzekładalność umiejętności zdobytych podczas rozliczania projektów realizowanych w ramach SPO RZL na umiejętność rozliczania innych projektów, głównie tych, które są realizowane w ramach ZPORR.** Zasady rozliczeń tych projektów nie są jednolite, w związku z czym wiedza dotycząca rozliczania projektu realizowanego w ramach SPO RZL staje się nieprzydatna w przypadku projektu realizowanego w ramach ZPORR.
- **Pojawienie się firm i instytucji wyspecjalizowanych w pozyskiwaniu środków z SPO RZL.** Dla takich firm napisanie wniosku projektowego i realizacja projektu może stać się przede wszystkim sposobem zarabiania pieniędzy, nie zaś realizacji celów wskazanych w dokumentach programowych. Naturalnie takim sytuacjom powinny przeciwdziałać procedury oceny merytorycznej wniosku i przeprowadzanie ewaluacji. Wydaje się jednak, iż w obecnym systemie oceny wniosków i przy obecnych procedurach ewaluacyjnych, zaniżanie cen szkoleń, poprzez zatrudnianie niewykwalfikowanej kadry nadal stanowi duże zagrożenie dla jakości świadczonego wsparcia.

Pomysły na usprawnienie działań w tym zakresie:

Zmiana (uściślenie) procedur ewaluacyjnych wniosków projektowych. Jak sugerowano w trakcie jednego ze spotkań z projektodawcami ze schematu B, ocena projektu powinna koncentrować się nie tylko wokół kwestii finansowych, ale również merytorycznych. Ocena merytoryczna powinna się skupiać na:

- wykształceniu i doświadczeniu kadry projektodawcy (wcześniejsza współpraca z PUPami, z WUPem, z innymi instytucjami publicznymi, efektywność realizacji poprzednich projektów)
- wykształceniu i doświadczeniu kadry prowadzącej szkolenia (curriculum vitae wraz z listą posiadanych uprawnień, certyfikatów)

1. Wśród bezrobotnych **wystąpił efekt wzmożonego wyrejestrowywania się i ponownej rejestracji jako osoby bezrobotnej**, co było konsekwencją konieczności obejścia wymogów wynikających przyjmowanej w tym czasie definicji osoby długotrwale bezrobotnej.

20. Jak sprawdziły się nawiązane partnerstwa na szczeblu regionalnym i lokalnym?

W ramach przeprowadzonej przez nas ewaluacji nie podejmowaliśmy szerzej tematu funkcjonowania partnerstw działających na różnych szczeblach, bowiem wszystkie projekty i działania, jakie poddawaliśmy ocenie, były realizowane indywidualnie przez poszczególne jednostki, nie zaś w oparciu o formalnie stworzone partnerstwa. Dlatego też odpowiadając na to pytanie, zasygnalizujemy jedynie pewne symptomy problemów, jakie nieco utrudniały i mogą nadal utrudniać wdrażanie Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL.

Jak pokazały przeprowadzona badania, pewną barierą we współpracy pomiędzy jednostkami wdrażającymi, a projektodawcami ze schematu A, czyli Powiatowymi Urzędami Pracy, są trudności w egzekwowaniu zobowiązań (dotyczy to na przykład różnego rodzaju sprawozdań, w tym raportów półrocznych).

Pojawiły się ponadto problemy we współpracy w ramach schematu B: dotyczyło to też możliwości egzekwowania zobowiązań, np. dotrzymywania terminów wyznaczonych w harmonogramie realizacji projektu. Inne problemy, to problemy z rozliczeniem finansowym – w pierwszym etapie projektów konkursowych nie było możliwości aneksowania umów, co znacznie utrudniało realizacją zadań.

Zasygnalizowane tutaj problemy, a także wiele innych, opisywanych w innych częściach raportu, mogą zakłócać współpracę pomiędzy podmiotami wdrażającymi i realizującymi Działania 1.2 i 1.3 SPO RZL. W związku z tym należy między innymi jasno określić formę relacji pomiędzy WUP i PUP i wskazać możliwości kontroli PUP przez WUP w ramach EFS. Obecna sytuacja przez niektórych przedstawicieli Instytucji Wdrażających postrzegana jest jako nie do końca przejrzysta.

SKUTECZNOŚĆ

Na tym etapie wdrażania programu trudno precyzyjnie oszacować jego efektywność oraz skuteczność. Powinniśmy też od razu wyjaśnić, co należy rozumieć przez pojęcie „efektywność”, a co przez pojęcie „skuteczność”. Wyjaśnienie to prezentujemy poniżej:

Efektywność (*efficiency*) – efekty uzyskane przy rozsądnych kosztach. Stopień efektywności można ocenić zadając następujące pytania: „Czy można było osiągnąć więcej efektów przy tym samym budżecie?” lub „Czy inne interwencje osiągnęły ten sam efekt przy niższym koszcie?”. Wskaźnik efektywności jest obliczany przez podział wkładów budżetowych uruchomionych przez ilość uzyskanych efektów (Poradnik)

Skuteczność (*effectiveness*) – stopień osiągnięcia celów i oczekiwanych rezultatów interwencji. Skuteczność może być oceniana za pomocą odpowiedzi na następujące pytania: „Czy można było osiągnąć większe efekty realizując interwencję w inny sposób?”, lub „Które działania dały najwięcej korzyści?”. Wskaźnik skuteczności można obliczyć zestawiając produkt, wynik lub wpływ z wcześniej zamierzonym celem (Poradnik)

Choć definicje wskazane wyżej wydają się jasne, nie znaczy to, że zakresy tych pojęć były zawsze postrzegane przez naszych rozmówców jako rozłączne. Przeprowadzone badania pokazały, iż przedstawiciele Instytucji Wdrażających i projektodawcy nie zawsze rozróżniają te pojęcia. Świadomość tego rozróżnienia oraz działań, jakie za nimi stoją, jest ważna choćby dla lepszego zrozumienia celów ogólnych SPO RZL oraz dla bardziej jasnej i precyzyjnej formy raportowania przeprowadzonych zadań. W praktyce jest tak, że mówiąc o efektywności, przedstawiciele Instytucji Wdrażających oraz projektodawcy mają w wielu wypadkach na myśli skuteczność, co było widoczne także podczas wywiadów czy rozmów z przedstawicielami Zespołu ewaluacyjnego. Wymienne obu tych pojęć używa się też przy prezentowaniu wyników realizowanych Działań, gdy np. efektywność mierzy się liczbą osób, które uzyskują zatrudnienie w stosunku do liczby BO ogółem.

Jak wspomnieliśmy, obecnie trudno – bez pewnych wątpliwości – oszacować skuteczność i efektywność Programu, co wynika zarówno z faktu, iż obecnie można w większości przypadków ocenić jedynie produkty projektów realizowanych w ramach Działań 1.2 i 1.3 oraz częściowo oszacować rezultaty projektów. Trudno jest natomiast – zwłaszcza przy tak ograniczonym budżecie i napiętym harmonogramie – oszacować faktyczny wpływ realizowanych projektów. Pożądane byłoby na przykład wyliczenie średniego kosztu doprowadzenia do zatrudnienia jednego Beneficjenta Ostatecznego i utrzymania go przy pracy w okresie sześciu miesięcy od zakończenia projektu. Podjęliśmy nawet próby dokonania takich obliczeń dla poszczególnych form wsparcia, jednak wyniki naszych prac okazały się dalece niesatysfakcjonujące, gdyż dane, jakimi dysponowaliśmy były zbyt ogólne. Aby takie obliczenia były wartościowe, należałoby wziąć pod uwagę specyfikę każdego projektu (np. różne rodzaje szkoleń, różny czas trwania szkoleń, itp.).

W tej części raportu skoncentrujemy się więc głównie na wąsko zakreślonych odpowiedziach na pytania badawcze sformułowane w ramach tego obszaru ewaluacji.

21. Jakie są oczekiwane wyniki programu?

Wypowiedzi przedstawicieli Instytucji Wdrażających, przedstawicieli projektodawców oraz analiza wniosków projektowych wskazują, iż do wyników programu podchodzi się dość wąsko, zwłaszcza jeśli odniesiemy to do przyjmowanych w projektach wskaźników efektywności czy skuteczności. Praktyka pokazuje, iż przyjmowane są dość niskie wskaźniki skuteczności (mierzone głównie w kategoriach ukończenia szkolenia/ stażu, podjęcia pracy i pozostawania w niej po sześciu miesiącach od zakończenia projektu), aby założony poziom skuteczności był realizowalny. Taka praktyka jest jednocześnie bardzo dobrze oceniana, gdyż za zaletę projektu uznaje się często właśnie fakt, iż przyjęte wskaźniki są „realistyczne”, czyli w praktyce nie odbiegają od średnich w danym zakresie.

Najczęściej podawanymi wskaźnikami jest zmniejszenie liczby bezrobotnych i utrzymanie przez sześć miesięcy pracy przez osoby, które pracę podjęły. Sam fakt zmniejszania liczby bezrobotnych nie wydaje się jednak dobrym wskaźnikiem skuteczności programów, bowiem obniżenie stopy bezrobocia może być następstwem oddziaływania całkowicie innych czynników, takich jak na przykład emigracja zarobkowa czy poprawa koniunktury gospodarczej. Należy też dodać, iż Wojewódzkie Urzędy Pracy nie mają obecnie satysfakcjonujących narzędzi do mierzenia efektywności, czy skuteczności realizowanych projektów, choć wskazują na potrzebę przeprowadzania badań w tym zakresie i deklarują chęć i gotowość do realizacji badań wśród beneficjentów ostatecznych.

W tym miejscu zgłaszano też zastrzeżenia, co do ewaluacji planowanej przez Instytucję Zarządzającą. Nie wszystkim przedstawicielom Wojewódzkich Urzędów Pracy znane są zasady przeprowadzenia tej ewaluacji, nie wszyscy też zgadzają się z tym, iż wystarczającym rozwiązaniem jest przeprowadzenie jednej, centralnej ewaluacji. Chodzi głównie o to, iż zebranie ogólnych danych dotyczących skuteczności realizowanych projektów może się okazać niewystarczające dla potrzeb regionalnych. Wyjaśnieniu tej sprawy i przedstawieniu zasad ewaluacji należałoby poświęcić nieco więcej uwagi.

Pewne oczekiwania co do rezultatów programu, aczkolwiek wyrażone w kategoriach dość ogólnych, formułowali przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy. Oczekiwania te przytaczamy poniżej:

- **Dokształcenie osób długotrwale bezrobotnych, uświadomienie im ich statusu na rynku pracy jako potencjalnych przekwalifikowanych pracowników.** Umożliwienie im korzystania z wsparcia na bardzo wysokim poziomie, wyposażenie w ważne i przydatne umiejętności osób, które nie posiadały żadnych konkretnych kwalifikacji.
- **Większa niż oczekiwana liczba osób, które się wyrejestrowały z rejestrów bezrobotnych prowadzonych w Powiatowych Urzędach Pracy** (choć niekoniecznie osoby te znalazły stałe zatrudnienie).
- **Skuteczność zależy od sytuacji na rynku pracy, a więc od powstawania dodatkowych miejsc pracy.** Bez kompleksowego oddziaływania na rynek pracy działania prowadzone w ramach SPO RZL nie przyniosą spodziewanych rezultatów. Jeżeli nie poprawi się sytuacja na rynku pracy, nie zostaną obniżone koszty pracy, nie zostaną usunięte bariery ograniczające rozwój przedsiębiorczości, rzeczywista efektywność i skuteczność realizowanych Działań będzie bardzo niska.

- Wskazywano też, iż **skuteczność można rozumieć inaczej: zakładając, iż niekoniecznie efektem jest tylko podjęcie pracy, ale np. podniesienie kwalifikacji i w tym przypadku należałoby inaczej podejść do mierzenia wpływu programów.** Celem realizowanych projektów nie byłoby w tym przypadku obniżanie bezrobocia, lecz utrzymywanie potencjalnych pracowników w stanie gotowości do podjęcia pracy i łagodzenie skutków długotrwałego bezrobocia.

22. Czy są jakieś zalecenia dotyczące zwiększenia efektywności i skuteczności programu?

Zalecenia eksperckie dotyczące możliwości zwiększenia efektywności i skuteczności Programu, a ściślej Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, zostały zaprezentowane na początku raportu w formie tabelarycznej. Tutaj wskażemy jedynie te zalecenia, które można bezpośrednio wyprowadzić z danych zebranych w fazie jakościowej, tj. podczas wizyt studyjnych i warsztatów ewaluacyjnych. Będą to więc głównie zalecenia przedstawicieli Instytucji Wdrażających oraz projektodawców, skonfrontowane dodatkowo z wynikami analizy danych zastanych.

Mówiąc o możliwości zwiększenia efektywności, czy też skuteczności, trzeba najpierw ustalić, jak będziemy efektywność czy skuteczność rozumieć. Jeśli celem jest podjęcie i utrzymanie pracy przez osoby objęte wsparciem oraz wynikające z tego obniżenie poziomu bezrobocia, to należy zdecydowanie stwierdzić, iż bez działań zmierzających do poprawy sytuacji na rynku pracy po stronie popytowej, skuteczność wsparcia udzielanego w ramach Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL będzie raczej niska, zwłaszcza jeśli podejmowania przez beneficjentów ostatecznych pracy poza granicami Polski nie będziemy uznawać za pozytywny efekt programu. Jeśli nie powstaną nowe miejsca pracy, to inwestowanie w rozwój zasobów ludzkich może doprowadzić co najwyżej do występowania zjawiska „wypychania” z rynku pracy tych pracowników, którzy mają niższe kwalifikacje lub których zatrudnienie nie jest subsydiowane. W celu znaczącego, trwałego i liczącego się zwiększenia skuteczności należałoby zatem podjąć działania zmierzające przede wszystkim do ograniczenia barier rozwoju przedsiębiorczości, wskazywanych choćby w ostatnim raporcie Banku Światowego, dotyczącego rynków pracy w krajach Europy Wschodniej i byłego ZSRR z 1 listopada 2005 roku¹³.

Jeśli natomiast przyjmiemy, jak to wskazywano w punkcie czwartym odpowiedzi na poprzednie pytanie badawcze, iż celem realizacji Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL jest łagodzenie skutków bezrobocia i podtrzymywanie kontaktu z zatrudnieniem osób pozostających bez pracy (staże) lub też podnoszenie ich kwalifikacji, aby inwestować w rozwój zasobów ludzkich (szkolenia), wymagałoby to przyjęcia innego spojrzenia na skuteczność, a co za tym idzie, innego pomiaru i zapewne nieco innego oddziaływania zmierzającego do ewentualnego zwiększenia tej skuteczności.

¹³ Raport dostępny na stronach internetowych:

<http://www.worldbank.org.pl/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/ECAEXT/POLANDEXTN/0,,contentMDK:20704960~menuPK:304800~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:304795,00.html>

Niezależnie jednak od wskazywanych ograniczeń, spójrzmy, jakie sposoby poprawy efektywności wskazywali sami respondenci:

- **Zwiększenie stopnia elastyczności w dysponowaniu środkami, naturalnie w granicach zapewniających pełną kontrolę wydawanych środków i przestrzeganie zasady przejrzystości.** Brak elastyczności może bowiem nie skłaniać do oszczędności, a to w prosty sposób może skutkować obniżaniem efektywności i skuteczności. Tak by się działo, gdyby np. po stwierdzeniu rozbieżności pomiędzy zaplanowanymi kosztami szkoleń, a kosztami faktycznymi, pozostałej nadwyżki nie można było wykorzystać w sposób odpowiedni i zgodny z celami realizowanych Działań, na przykład na rozszerzenie grupy osób objętych wsparciem. Występowanie takiej sytuacji nie skłaniałoby projektodawców do szukania ofert szkoleniowych, które cechowałyby się akceptowalną jakością, nie będąc jednocześnie zbyt drogie. Elastyczność mogłaby wspierać racjonalizację w wydawaniu środków, sztywność procedur alokacyjnych w ramach projektu może zaś racjonalizację wydatków ograniczać.
- **Usprawnienie przepływu informacji.** Efektywność wdrażania mogą zwiększać proste działania prowadzące do poprawy jakości przepływu informacji. O tych problemach mówiliśmy już wielokrotnie, jeśli jednak zajmujemy się tutaj zaleceniami dotyczącymi zwiększenia efektywności, nie możemy pominąć tego zagadnienia. Formułowano nawet bardzo konkretne zalecenia mogące przyczynić się do poprawy przepływu informacji.
 - Dobrze oceniano zlikwidowany biuletyn dotyczący funkcjonowania EFS-u,
 - Częste aktualizowanie informacji dostępnych na stronach internetowych,
 - Odpowiedzi na pytania zadawane przez przedstawiciela jednej z Instytucji Wdrażających powinny trafiać do wszystkich jednostek wdrażających, a może nawet do projektodawców (stworzenie listy mailingowej).
- **Zwrócenie uwagi na efektywność i skuteczność różnych form wsparcia, przyjrzenie się kwestiom związanym z efektywnością i skutecznością działań skierowanych do dużych grup osób i efektywności zindywidualizowanej pracy z mniejszymi grupami bezrobotnych.**

Wyda mi się, że z tego projektu zrobiła się taka wielka masówka. Jak najwięcej ludzi przeszkolić, poradnictwo, doradztwo, coś tam jeszcze i jak najwięcej pieniędzy wydać... (Warsztaty PUP)

Te wszystkie problemy, o których tutaj była mowa wynikają z jednej takiej zasadniczej sytuacji, w jakiej jest Polska. Chodzi o to, że wszędzie na Zachodzie te programy są stosowane w trochę inny sposób. U nas jest mocny nacisk żeby tych osób przerobionych było dużo. Natomiast bardzo mało się patrzy na efektywność i jakość tych usług, które są wykonywane. (Warsztaty PUP)

- **Zmniejszenie, ograniczenie liczby sprawozdań, uproszczenie procedur rozliczeń finansowych, stworzenie możliwości większego skoncentrowania się projektodawców na działaniach merytorycznych, a nie na czynnościach sprawozdawczych.** Postulat ten nie wymaga komentarza, gdyż problem omawialiśmy już w wielu miejscach tego raportu. Dodatkowo można tylko wspomnieć, iż dostępne powinny być także wszelkie wzory dokumentów finansowych i rozliczeniowych, takie jak na przykład karty pracy. Szablony te powinny być jak najprostsze, przejrzyste i jasne. Jednocześnie należy wymagać podania przez

projektodawców wszystkich absolutnie niezbędnych danych, ale tylko takich danych, nie zaś danych, które są zbierane „na zapas”, z myślą o tym, że mogą się kiedyś przydać lub że lepiej jest je mieć, niż ich nie mieć.

- **Ujednolicenie interpretacji aktów prawnych.** Różnorodność interpretacji, będąca pochodną niejasnych sformułowań zawartych w przepisach wprowadza chaos, zwiększa stopień ryzyka związany z wdrażaniem Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, bardzo utrudnia też prowadzenie projektów. Warto przywołać podawany przez respondentów przykład. Otóż, jak wskazywali projektodawcy ze schematu B, realizujący projekty w różnych województwach, poszczególne Instytucje Wdrażające Działania 1.2 i 1.3, a więc różne Wojewódzkie Urzędy Pracy inaczej oceniały kwalifikowalność wydatków ponoszonych w związku z realizacją projektu. Koszt tego samego zakupu był w jednym województwie uznawany za kwalifikowalny, w innym zaś został uznany za niekwalifikowalny.
- **Konieczność zwrócenia uwagi na to, iż realizację projektu powinna poprzedzać diagnoza rynku, a przede wszystkim zbadanie potrzeb i planów pracodawców.** Na potrzebę takiej diagnozy wskazali przede wszystkim przedstawiciele Instytucji Wdrażających, ale ich znaczenie doceniali też przedstawiciele projektodawców, zarówno ze schematu B, jak i ze schematu A. Wskazywano też, że taka diagnoza byłaby bardzo pożyteczna na etapie oceny merytorycznej wniosku przez Komisję Oceniającą Projekty. Pozwalałaby bowiem przyznawać większą liczbę punktów projektom, które najlepiej odpowiadają na lokalne potrzeby, dając jednocześnie beneficjentom ostatecznym największe szanse na znalezienie i utrzymanie pracy.

Analizy rynku pracy nie ma od lat. Jakies tam dziwne są statystyki, z tej statystyki nic nie wynika. Jeżeli nie ma takiej jasnej diagnozy, to naprawdę jest trudno te szkolenia planować, dopasować kierunki szkoleń do zapotrzebowania pracodawców. (Warsztaty PUP)

- **Usprawnienie wypłaty kolejnych transz przyznanych funduszy oraz określenie procedur postępowania w sytuacji, w której wypłata transzy się opóźnia.** Należy też określić, na jakich zasadach może odbywać się prefinansowanie projektu ze środków własnych projektodawcy oraz upowszechnić tych zasady. Problem ten nie dotyczy tylko Działów 1.2 i 1.3 SPO RZL, lecz także innych Działów i innych programów, m.in. realizowanych w ramach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL, tym bardziej więc wymaga szczególnej uwagi.

Poniżej zebraliśmy też sugestie samych beneficjentów ostatecznych dotyczące poprawy jakości, efektywności i skuteczności realizowanych Działów. Najczęściej pojawiające się wskazania to:

- **Jasne reguły rekrutacji chętnych na szkolenia.** Beneficjenci zdecydowanie opowiadają się za jasnymi regułami rekrutacji i wyboru osób do uczestnictwa w szkoleniach. Narzekają na brak systemu informacji i brak zainteresowania ze strony pracowników Powiatowych Urzędów Pracy, którzy nie przeprowadzają oficjalnej rekrutacji wśród najbardziej zainteresowanych kandydatów (a więc są posądzani o stronniczość).

- **Poszerzenie/zróżnicowanie oferty szkoleń i staży.** Respondenci uważają, iż szkolenia powinny być dostosowane do potrzeb konkretnych grup – nawet kilkusobowych. Takie szkolenia byłyby według nich bardziej efektywne, bo pozwoliłyby na zróżnicowanie poziomów trudności w ramach tej samej tematyki (np. obsługi komputera)
- **Wydłużenie czasu trwania szkoleń.** Większość respondentów twierdzi, iż wolałaby dłuższe, a za to mniej intensywne szkolenia (od 1,5 miesiąca do 6 miesięcy)

23. Jakie są efekty horyzontalnych priorytetów programu?

Trudno w przeprowadzonej ewaluacji ocenić efekty horyzontalne Programu, a więc m.in. jego wpływ na rozwój lokalny, równość szans kobiet i mężczyzn, rozwój społeczeństwa informacyjnego czy na wzmacnianie zrównoważonego rozwoju. Pewne konkluzje można by formułować w sposób pośredni, odwołując się do poczynionych w trakcie badań obserwacji i analiz. Takie konkluzje musiałyby być jednak niezwykle pobieżne, gdyż na obecnym etapie wdrażania trudno mówić o możliwości precyzyjnego szacowania wpływu Programu na realizację tak złożonych i długofalowych efektów, jakimi są priorytety horyzontalne.

Niewątpliwie w dokumentach programowych i w praktyce wdrażania, dołożono starań, aby płeć nie była barierą utrudniającą udział w projekcie. Na bieżąco monitoruje się, jaki jest udział kobiet i mężczyzn w grupie Beneficjentów Ostatecznych Działań. Takie dane zbierane są w każdym sprawozdaniu, są łatwo dostępne, można je poddać analizie. Tak więc dążenie do minimalizowania dyskryminacji ze względu na płeć można stosunkowo łatwo ocenić. Analizie poddać można też zapewnienie wsparcia osobom niepełnosprawnym, co ma służyć ich reintegracji ze społeczeństwem.

Wskazane wyżej obszary wpływu wdrażanych Działań na realizację horyzontalnych priorytetów Programu, są jedynie próbą zarysowania możliwych kierunków poszukiwań, bowiem – jak już powiedzieliśmy – na obecnym etapie wdrażania trudno jest jednoznacznie oszacować wpływ efektów Działań, bowiem samych tych efektów nie można jednoznacznie zmierzyć.

24. Propozycje i sugestie dotyczące przyszłego okresu programowego

Podobnie jak w przypadku zaleceń dotyczących możliwości zwiększenia efektywności Programu, tak i w przypadku propozycji i sugestii dotyczących przyszłego okresu programowego, pełny zakres rekomendacji eksperckich znajduje się w pierwszej części raportu. Tutaj zaprezentujemy głównie syntetyczne zestawienie propozycji i sugestii sformułowanych w oparciu o wypowiedzi przedstawicieli Instytucji Wdrażających i projektodawców, z którymi rozmawialiśmy podczas wizyt studyjnych czy warsztatów ewaluacyjnych. Propozycje te przedstawimy w układzie bloków tematycznych, obejmujących postulaty dotyczące dokumentów programowych i ogólnych zasad wdrażania, zasad rozliczeń, monitoringu i ewaluacji oraz funkcjonowania Instytucji Wdrażających i projektodawców.

Propozycje dotyczące rozwiązań systemowych i regulacji

- Przede wszystkim, co wskazywaliśmy już wielokrotnie, **dokumenty programowe oraz wszelkie regulacje prawne i wytyczne przygotowywane przez Instytucje Zarządzające powinny być jasne, jednoznaczne i w miarę stabilne**, umożliwiając planowanie Działań, zmniejszając zakres uznaniowości w pojawiających się interpretacjach, prowadząc tym samym do ograniczenia poziomu niepewności i ryzyka związanego z wdrażaniem i realizacją projektów. Nie chodzi przy tym o stwarzanie sztywnych reguł, które ograniczałyby elastyczność w podejmowaniu działań, lecz o określenie jednoznacznych kryteriów i zasad, które wskazywałyby zakres działań i rozwiązań dopuszczalnych w ramach obowiązujących procedur prawnych. Choć zabrzmi to może nadmiernie ogólnie, należy mieć na uwadze to, aby przyjmowane rozwiązania prawne i obowiązujące wytyczne zapewniały należytą i konieczną ochronę przed nadużyciami, nie prowadząc jednocześnie do przeregulowania systemu wdrażania Programu. Nadmierne regulacje i przerost procedur formalno-prawnych mogą bowiem skutkować nie tylko ograniczaniem kreatywności, innowacyjności i efektywności w podejmowanych działaniach, lecz ostatecznie mogą też prowadzić do obniżenia poziomu wykorzystania środków unijnych.
- **Rozważenie zasad podziału środków.** Należy w związku z tym wykonać rzetelny pomiar efektywności i skuteczności projektów realizowanych przez Powiatowe Urzędy Pracy i pozostałych projektodawców i określić, czy przyjęty podział sprzyja maksymalizacji efektywności realizowanych działań. Warto też rozważyć konieczność i zasadność stosowania procedury konkursowej dla Powiatowych Urzędów Pracy. Przyjmowane obecnie rozwiązanie wydaje się bowiem raczej pozorna procedurą formalną, a nie faktycznym konkursem, w którym fakt otrzymania wsparcia i jego wysokość zależą bezpośrednio od jakości przedstawionego wniosku.
- Przedstawiciele Powiatowych Urzędów Pracy postulują **zwrócenie uwagi na jakość oferowanego wsparcia**. Miałoby temu służyć m.in. opracowanie standardów udzielania wsparcia, określających, ilu bezrobotnych powinno przypadać na jednego doradcę czy pośrednika pracy, jak liczne powinny być grupy szkoleniowe czy wskazanie minimalnej liczby godzin, którą powinno obejmować szkolenie w danej dziedzinie. Postulowano tutaj przede wszystkim pracę z mniejszymi grupami osób realizowanie trwających dłużej projektów. Propozycji tej nie należy traktować jako nie

podlegającego dyskusji zalecenia, lecz należy zwrócić na nią uwagę, przyglądając się zwłaszcza efektywności różnych form i zakresów udzielanego wsparcia.

- **Rozdzielenie działań statutowych Urzędów Pracy od działań projektowych,** zwrócenie uwagi na zapewnienie przestrzeni do pojawienia się działań innowacyjnych.

Ja bym zaproponowała przewrotnie coś zupełnie innego niż to, co w tej chwili jest. Uważam, że to, co my robimy z ustawy, to powinniśmy mieć na to normalne pieniądze z limitu. To, co można by zrobić jakby poza ustawą, to powinno być w ramach Programu Sektorowego. Teraz to, co się robi z Programu Sektorowego musi być zgodne z ustawą tak czy inaczej. Niezależnie od tego, co jest jeszcze napisane dodatkowo w formie ograniczeń. Chcielibyśmy mieć furtkę żeby wyjść z tą innowacyjnością. (Warsztaty PUP)

- **Wytyczne do wdrażania określonych Działań powinny pojawić się odpowiednio wcześniej i nie zmieniać się w trakcie procesu wdrażania.** Postulowano, aby za opracowanie wytycznych odpowiedzialne były konkretne osoby, tj. autorzy tych wytycznych, bowiem w takim przypadku nie tylko zwiększa się zakres poczucia odpowiedzialności za przygotowany projekt, lecz także zwiększa się poczucie pewności osób zajmujących się wdrażaniem i realizacją projektów. Te same uwagi i zalecenia dotyczą podręcznika beneficjenta, który powinien zawierać wszystkie informacje potrzebne do napisania wniosku, rozliczenia go, sporządzania sprawozdania, oszacowania jego efektywności. Ponadto sugerowano, iż przed rozpoczęciem wdrażania warto byłoby przeprowadzić symulację tego wdrażania, dzięki czemu można by przewidzieć, a następnie wyeliminować część błędów i problemów, jakie mogą się pojawić na etapie wdrażania.
- **Rozważyć możliwość opracowania jaśniejszych i precyzyjniejszych kryteriów merytorycznej oceny wniosków przez Komisję Oceniającą Projekty.** Obecnie sami przedstawiciele tych Komisji zwracają uwagę na uznaniowość ocen, możliwość występowania ocen subiektywnych, co wynika z zasad oceny projektów.

Rozliczenia, sprawozdawczość, monitoring i ewaluacja

- **Ograniczenie do niezbędnego minimum składanych sprawozdań i rozbudowanych procedur rozliczeniowych.** Sprawozdawczość i procedura rozliczania były bowiem postrzegane jako działania szczególnie uciążliwe i zniechęcające do pozyskiwania środków z funduszy europejskich. Ponadto wśród wszystkich kategorii projektodawców, podobnie zresztą jak wśród przedstawicieli Instytucji Wdrażających, powszechne jest przekonanie, iż wymóg tak drobiazgowej sprawozdawczości oraz skomplikowane procedury unijne nie są wymogami narzuconymi przez instytucje unijne, lecz przez nadmierną ostrożność polskich urzędników.
- **Ustalenie jednolitych wytycznych dotyczących wypełniania sprawozdań i dokonywania rozliczeń,** co jest szczególnie ważne dla fundacji, które realizują projekty w kilku województwach. Ujednolicenie procedur kontrolnych, określenie zasad kontroli i obszarów, jakie winna obejmować kontrola.

- Wskazywano, iż **w przypadku, gdyby realizacja projektu wykraczała poza rok budżetowy, to jego rozliczenie powinno dokonywać się po zakończeniu projektu, a nie z końcem roku.**
- Wskazywano, iż **szacowanie efektywności** określonych Działań **znacznie ułatwiłaby współpraca z takimi instytucjami jak na przykład GUS.** Warto byłoby m.in. zadbać o to, aby w danych zbieranych przez te instytucje znajdowały się informacje dotyczące zakresu korzystania ze wsparcia pochodzącego z EFS. Warto byłoby też monitorować, czy osoby zarejestrowane w danym momencie jako bezrobotne korzystały wcześniej ze wsparcia udzielanego w ramach EFS.
- Postulowano **opracowanie i upowszechnienie standardów ewaluacji,** obejmujących ogólne zasady, ale też pozwalające szacować efektywność na poziomie regionalnym, z uwzględnieniem poziomu rozwoju gospodarczego regionu, sytuacji na regionalnym rynku pracy. Opracowując zasady ewaluacji należy bezwzględnie zwrócić uwagę na przyjmowane wskaźniki efektywności i zadbać o możliwość zasilenia ich odpowiednimi danymi. Zbieranie takich danych powinno umożliwiać oprogramowanie wspierające wdrożenie Działań.

Działania Instytucji Wdrażających i projektodawców

- Powołanie koordynatora projektu, czyli osoby w całości odpowiedzialnej za współpracę z danym projektodawcą, znającej specyfikę projektu, jego uwarunkowania, problemy. Projektodawca kontaktowałby się wówczas z tą jedną osobą i ona pomagałaby mu rozwiązywać wszelkie pojawiające się problemy. Barię dla możliwości wprowadzenia takiego rozwiązania jest konieczność posiadania przez osobę pełniącą funkcję koordynatora bardzo szczegółowej wiedzy z zakresu wdrażania i rozliczania projektów.
- Pojawiła się propozycja porównania wyników pracy punktów informacyjnych EFS w różnych Wojewódzkich Urzędach Pracy. Jeśli dane takie są dostępne – a wydaje się, iż tak jest, gdyż Instytucja Zarządzająca przeprowadzała na ten temat badania – to należy je upowszechnić, bowiem pozwoli to Wojewódzkim Urzędom Pracy na ocenę własnych działań i da możliwość porównania swojej skuteczności ze skutecznością oddziaływania Instytucji Wdrażających z innych województw.
- Należy rozwiązać problem obsługi projektów w Powiatowych Urzędach Pracy. Braki kadrowe w tych instytucjach mogą być bowiem przyczyną niemożności zwiększania efektywności działań realizowanych przez tę kategorię projektodawców. Problem ten należy jednak rozpatrywać w szerokim kontekście podziału środków między różnymi instytucjami, np. publicznymi instytucjami rynku pracy (służbami zatrudnienia) a prywatnymi, np. organizacjami pozarządowymi itp. Jest to związane z szacowaniem efektywności działań realizowanych w obrębie obu typów instytucji, a także oddzielenia działalności statutowej Powiatowych Urzędów Pracy od działań realizowanych w ramach projektów.
- Ustalenie jasnych zasad współpracy pomiędzy projektodawcami spoza publicznych służb zatrudnienia (prywatne instytucje) a Powiatowymi Urzędami Pracy. Obecnie

współpraca ta – lub jej brak – prowadzi do wielu napięć i może być źródłem strat efektywności.