

Projekt współfinansowany jest przez Unię Europejską ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego
w ramach pomocy technicznej Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Opolskiego na lata 2014-2020

Informacja nt. badania ewaluacyjnego

„Pogłębiona analiza i ocena wpływu projektów realizowanych w ramach Działań 7.1, 7.2, 7.3 RPO WO 2014-2020 na poprawę sytuacji mieszkańców Opolszczyzny na rynku pracy”.

W badaniu skoncentrowano się na pogłębionej analizie i ocenie wpływu projektów realizowanych w ramach Działań 7.1, 7.2, 7.3 RPO WO 2014-2020 na poprawę sytuacji mieszkańców Opolszczyzny na rynku pracy. Badaniem objęto osoby bezrobotne, które uzyskały wsparcie w ramach ww. Działań.

Badanie zostało przeprowadzone przez niezależnego Wykonawcę zewnętrznego – Instytut Śląski z siedzibą w Opolu.

Termin realizacji: od 08 października 2019 roku do 19 maja 2020 roku.

Koszt realizacji: 108 633,60 zł.

Źródło finansowania: „Pomoc Techniczna RPO WO 2014-2020”.

Głównym celem badania była ocena wpływu wsparcia świadczonego w Działaniach 7.1, 7.2, 7.3 RPO WO 2014-2020 na poprawę sytuacji mieszkańców Opolszczyzny na rynku pracy oraz sformułowanie założeń programowych na lata 2021-2027 w obszarze rynku pracy.

Zrealizowane w ramach ewaluacji prace skoncentrowały się na:

- określeniu poziomu dopasowania świadczonych form wsparcia do aktualnych wyzwań opolskiego rynku pracy i potrzeb opolskiej gospodarki;
- ocenie użyteczności, skuteczności i trwałości zastosowanych form wsparcia pod kątem potrzeb odbiorców;
- ocenie wpływu wsparcia na poprawę sytuacji uczestników projektów na regionalnym rynku pracy, jak i ocenie możliwości wykorzystania przez nich nabytych kompetencji i kwalifikacji;
- analizie skuteczności i efektywności dotacji na założenie działalności gospodarczej;
- zarekomendowaniu formuł realizacji interwencji, w tym form wsparcia zasadnych do wdrożenia w województwie opolskim do 2027 roku;
- analizie zmian koniecznych do wdrożenia w przyszłym okresie programowania celem zniwelowania prognozowanych negatywnych skutków pandemii COVID-19.

Metodologia

W trakcie realizacji zamówienia wykorzystano następujące metody i techniki badawczo – analityczne:

Desk Research	Przeanalizowano: 112 wniosków projektowych w ramach Działów 7.1, 7.2 i 7.3; raporty z monitoringu zawodów deficytowych i nadwyżkowych; strategiczne i operacyjne dokumenty regionalne; literaturę przedmiotu oraz badania i analizy w obszarze tematycznym ewaluacji.
Zogniskowane wywiady grupowe	Zrealizowano 2 wywiady, w tym z wnioskodawcami projektów: pozakonkursowych Powiatowych Urzędów Pracy oraz konkursowych z firm szkoleniowych, stowarzyszeń i izb gospodarczych.
Indywidualne wywiady pogłębione	Przeprowadzono 3 wywiady, w tym z przedstawicielem: Banku Gospodarstwa Krajowego pełniącym funkcję menadżera Funduszu Funduszy; Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości udzielającej mikropożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Działaniu 7.3 oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Opolu (Instytucją Pośredniczącą dla Działania 7.1).
Wywiady telefoniczne CATI	Zrealizowano 719 wywiadów w tym: 372 z uczestnikami następujących form wsparcia: a) staż / praktyka; b) szkolenie / kurs; c) wyposażenie lub doposażenie stanowiska pracy oraz 347 osobami, które skorzystały z dotacji lub pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.
Analiza współzależności	W analizie wykorzystano dane pochodzące z bazy SL 2014 oraz CEDiG. Dzięki analizie oszacowano czy cechy takie jak: położenie społeczne i status na rynku pracy odbiorców wsparcia oraz branża, w której została zarejestrowana działalność wpływają na zwiększenie prawdopodobieństwa utrzymania się na rynku założonych firm.
Analiza prognostyczna	W analizie wykorzystano dane pochodzące z bazy BDL GUS. Prognozy wykonano w oparciu o średnioroczne tempo wzrostu. Realizacja prognoz pozwoliła oszacować zmiany liczebności grupy docelowej odbiorców wsparcia Działów 7.1, 7.2 i 7.3 w okresie 2021-2027.
Analiza przestrzenna	Efektom przeprowadzonej analizy było sporządzenie map, na których zostały zaprezentowane grupy powiatów, które w podobny sposób (bezpośredni lub pośredni) zareagowały na wsparcie udzielone w ramach Działów 7.1, 7.2, 7.3.
Panel ekspertów	Panel z udziałem ekspertów dziedzinowych reprezentujących: Departament Koordynacji Programów Operacyjnych oraz Departament Polityki Regionalnej i Przestrzennej UMWO; Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki; Wojewódzki Urząd Pracy w Opolu; Politechnikę Opolską; Uniwersytet Opolski oraz Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach; których celem było przedyskutowanie wniosków i rekomendacji z badania.

Trafność

Według autorów raportu oferowane wsparcie cechowało się bardzo dużym poziomem trafności i było kierowane do najbardziej potrzebujących lokalnych rynków pracy.

Przyjęte kryteria wyboru odbiorców wsparcia bazowały na zestawie cech demograficzno-społecznych (płeć, wiek, niepełnosprawność, miejsce zamieszkania oraz inne osobiste uwarunkowania), jakie charakteryzują osoby zaliczane do grupy określonej mianem defaworyzowana oraz odpowiadały zapisom RPO WO 2014-2020.

Wyniki badań dowodzą, że grupy defaworyzowane wymagają dalszego zintensyfikowanego wsparcia nie tylko w aspekcie powrotu lub wejścia na rynek pracy, ale także integracji.

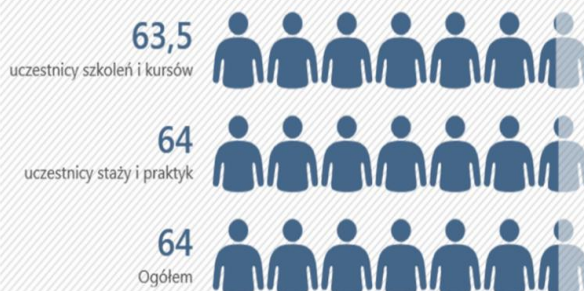
Znaczącą uwagę powinno się poświęcić osobom młodym bez kwalifikacji, z niskimi kwalifikacjami lub kwalifikacjami niedopasowanymi do wymagań pracodawców i potrzeb rynku pracy, ponieważ ww. uwarunkowania siły roboczej stanowią bez wątpienia słabą stronę opolskiego rynku, a wśród bezrobotnych występuje znaczący procent osób słabo wykształconych, bez zawodu i bez doświadczenia zawodowego.

W świetle dostępnych analiz i statystyk dostrzega się także zdecydowaną potrzebę kontynuacji wsparcia wobec osób biernych zawodowo w tym w szczególności kobiet.

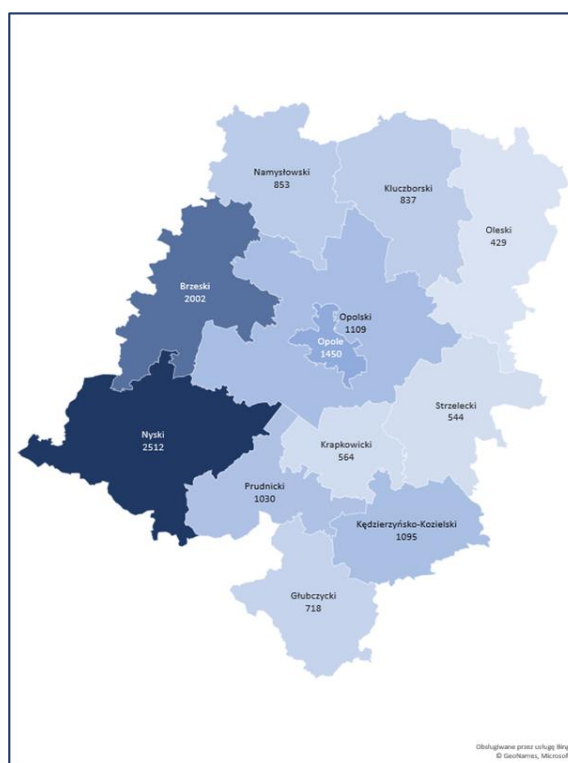
Wykonana prognoza poziomu bezrobocia w układzie przestrzennym wskazuje, że jakkolwiek wewnątrzregionalne zróżnicowanie sytuacji na lokalnych rynkach pracy zostanie utrzymane to jednak nastąpi pewna zmiana w układzie powiatów wymagających wsparcia. W roku 2027 najwyższa stopa bezrobocia będzie w powiatach prudnickim, głubczyckim, namysłowskim oraz kędzierzyńsko-kozielskim. W przyszłości przestrzenne natężenie wsparcia powinno zatem ulec zmianie i zostać skierowane głównie na ww. lokalne rynki pracy.

Dotychczasowy przebieg pandemii wskazuje, że prognozowany kryzys gospodarczy wywołany przez COVID-19 wpłynie na pogorszenie sytuacji na opolskim rynku pracy konieczne jest zatem uwzględnienie w grupach docelowych tych osób, które utracą pracę z przyczyn leżących po stronie zakładu pracy, lub zostaną zmuszone do likwidacji lub zawieszenia prowadzonej działalności gospodarczej.

Procent aktywnych zawodowo po zakończeniu udziału we wsparciu



Liczba osób objętych wsparciem w Działaniach 7.1 i 7.2 w powiatach woj. opolskiego za lata 2015-2019



Skuteczność

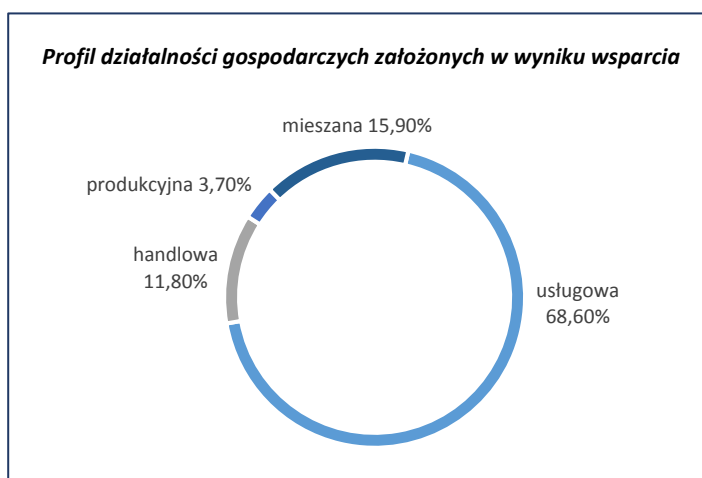
Wyniki badań wskazują, że wszystkie świadczone formy wsparcia wykazały wysoką skuteczność. Ponad 60% respondentów uczestniczących w projektach podjęło aktywność zawodową. Ponadto zdecydowana większość osób, które skorzystały ze wsparcia na założenie działalności gospodarczej kontynuowała jej prowadzenie po zakończeniu okresu wsparcia. Zaobserwowane tendencje mogą zatem wskazywać na trwałą zmianę statusu osób bezrobotnych na rynku pracy.



Wysoka skuteczność wsparcia przełożyła się na osłabienie skłonności do mobilności zawodowej. Aż 80% uczestników staży i praktyk i ok. 56% szkoleń i kursów nie zmieniło miejsca zamieszkania w związku z podjęciem zatrudnienia, co w zestawieniu z danymi dotyczącymi podjętej aktywności zawodowej może oznaczać, iż osoby te zazwyczaj znajdowały zatrudnienie na lokalnym rynku pracy.

Udzielone wsparcie nie miało znaczącego przełożenia na budowę regionalnych specjalizacji. Zdobywane umiejętności i kwalifikacje nie zaspokajały potrzeb rozwojowych przedsiębiorstw działających w tych obszarach. Ponadto te spośród nowopowstałych firm, których sektory działalności wpisywały się w wyznaczone w RSI obszary prowadziły w większości działalność usługową (prawie 70%), handlową (ok. 12%) lub mieszaną. Najrzadziej rozpoczynano działalność w najbardziej potrzebnym sektorze - produkcyjnym.

Mając na uwadze, że będąca efektem pandemii COVID-19 duża dynamika zmian, uniemożliwia precyzyjne przewidywanie procesów na krajowym i regionalnym rynku pracy w dłuższej perspektywie czasowej oraz znajdując w przeprowadzonych badaniach potwierdzenie tezy, że oferowane w Programie produkty i usługi konkurują ze sobą formami świadczonej pomocy tzw. „kanibalizacja” koniecznym jest zwiększenie elastyczności w doborze adekwatnych form aktywizacji zawodowej.



Efektywność

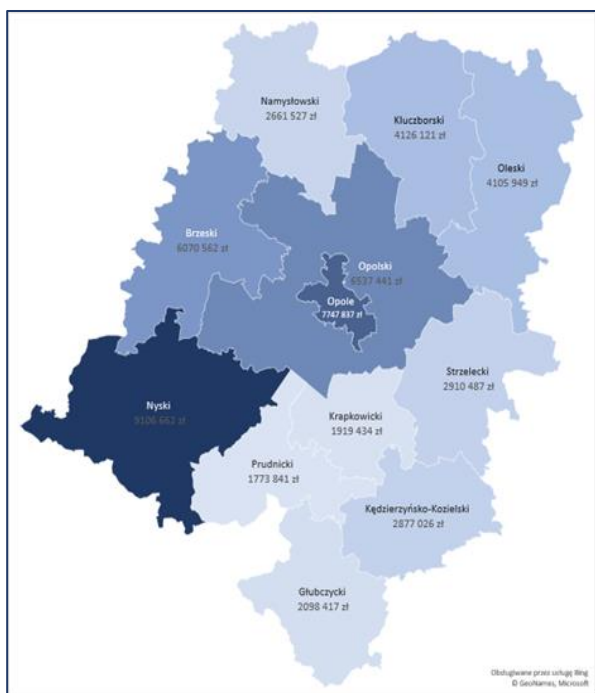
Przeprowadzone analizy wykazały, że średni koszt aktywizacji odbiorców wsparcia w działaniu 7.1 wynosił ok. 6 400 zł na osobę, natomiast w działaniu 7.2 ok. 17 000 zł na osobę.

Pomimo różnicy w nakładach, ostateczny efekt wsparcia w obu działaniach jest podobny a efektywność wsparcia, mierzona podjęciem aktywności na rynku pracy, wzrasta wraz z uczestnictwem w dwóch lub trzech formach wsparcia.

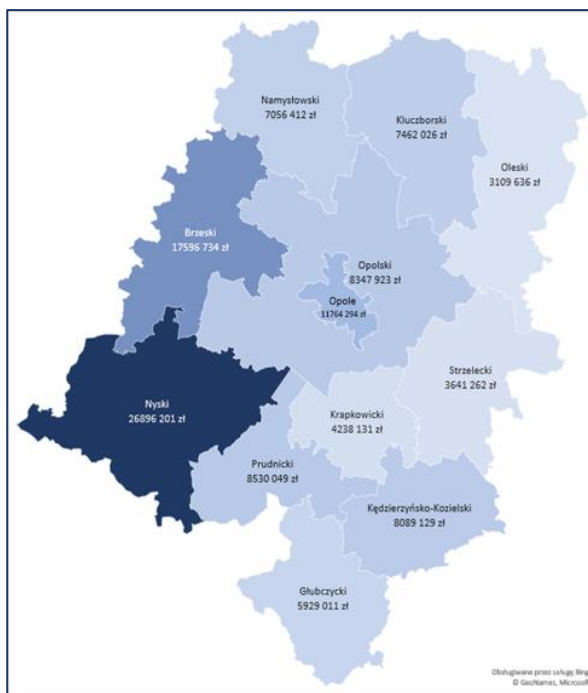
Jak dowodzą autorzy różnice w średnich kosztach aktywizacji zawodowej między Działaniami wynikają ze zróżnicowanego zakresu tematycznego form wsparcia oraz tego, że w przeciwieństwie od PUP konkursowi realizatorzy projektów muszą pokrywać wszystkie koszty związane z ich zarządzaniem i organizacją.

Należy także stwierdzić, że efektywność wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej jest ograniczana przez wysokość stypendiów, która jest mało atrakcyjna, szczególnie w sytuacji dostępności różnych świadczeń (np. 500+). Ponadto w wyniku uwarunkowań ustawowych zdecydowanie niższe stypendia otrzymują uczestnicy wsparcia świadczonego przez PUP w porównaniu do osób objętych wsparciem przez podmioty komercyjne.

Budżet na działalność gospodarczą w ramach Działania 7.1 i 7.3 w powiatach woj. opolskiego za lata 2015-2019



Kwoty „zainwestowania” w powiatach woj. opolskiego w Działania 7.1 i 7.2 za lata 2015-2019



Analiza efektywności zatrudnieniowej powstałych w wyniku dofinansowania działalności gospodarczych wykazała, że nie jest ona wysoka. Niestety, prawie 70% objętych badaniem firm jest opartych na samozatrudnieniu. Przedsiębiorstwa, które zdecydowały się na zatrudnienie pracowników, nie miały problemów z ich utrzymaniem. Ekspert zaobserwował jednak utrwalanie się niekorzystnych tendencji na rynku pracy, związanych z bezpieczeństwem zatrudnienia (różne formy umów, często na czas określony).

Zdaniem ewaluatorów znaczącą przeszkodę w zwiększaniu absorpcji środków w postaci zarówno zwrotnych, jak i bezzwrotnych instrumentów wsparcia stanowi bariera wieku (powyżej 30 lat) oraz status osoby bezrobotnej. Ponadto w przypadku wsparcia w formie instrumentów bezzwrotnych czynnikiem ograniczającym jest brak możliwości różnicowania stawek dofinansowania, co niejednokrotnie uniemożliwia uruchomienie obiecujących biznesplanów.

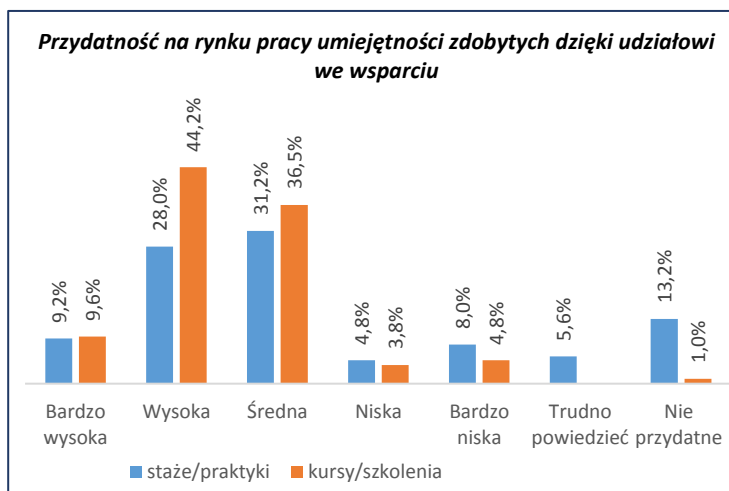
Użyteczność

Zdecydowana większość respondentów, którzy skorzystali ze wsparcia w ramach staży i praktyk oraz kursów i szkoleń deklaruje, że dzięki temu poszerzyła swoją dotychczasową wiedzę.

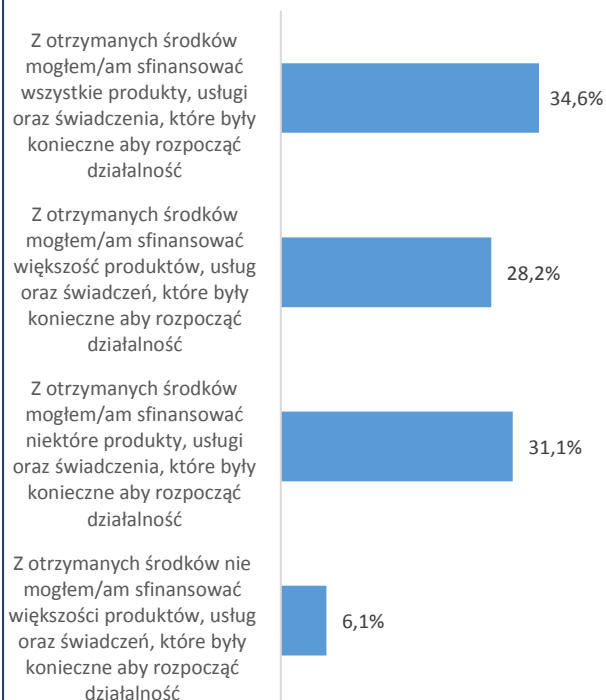
Pozytywnie oceniona została także przydatność zdobytych umiejętności. Ich wysoką użyteczność na rynku pracy podkreśliła około 1/3 uczestników staży i praktyk oraz połowa odbiorców kursów i szkoleń.

Pomimo że większość odbiorców wsparcia nie sygnalizowała trudności lub problemów to jednak zostały one zidentyfikowane przez ekspertów - uczestników badań jakościowych. Ich zdaniem staże są niejednokrotnie

wykorzystywane przez pracodawców jako sposób na „darmową siłę roboczą”, związaną z powtarzalnym przyjmowaniem stażystów bez intencji zatrudnienia ich na umowę po zakończeniu okresu stażowego. Ponadto kolejnym problemem jest obserwowana świadoma absencja stażystów na podstawie zwolnienia lekarskiego, które to zjawisko w opinii badanych – przynajmniej w pewnym zakresie – związane jest ze świadomością, że podczas okresu chorobowego stypendium jest nadal wypłacane.



Ocena poziomu dopasowania wsparcia na założenie działalności gospodarczej do potrzeb przedsiębiorców



W zakresie dotacji i pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej ponad 60% respondentów oceniło, że otrzymane wsparcie w tym środki finansowe były dostosowane do ich potrzeb. Niemniej jednak tylko nieco ponad jedna trzecia z nich mogła zaspokoić wszystkie swoje potrzeby.

Na poprawę efektywności tej formy wsparcia pozytywnie wpłynął udział części odbiorców (ok. 30%) w szkoleniach dot. prowadzenia działalności (w tym także udział w konsultacjach i doradztwie).

Zdiagnozowaną przeszkodę w zwiększaniu absorpcji środków (zwrotnych, jak i bezzwrotnych instrumentów wsparcia) stanowi obserwowana niedostateczna elastyczność pod względem ich przyznawania.

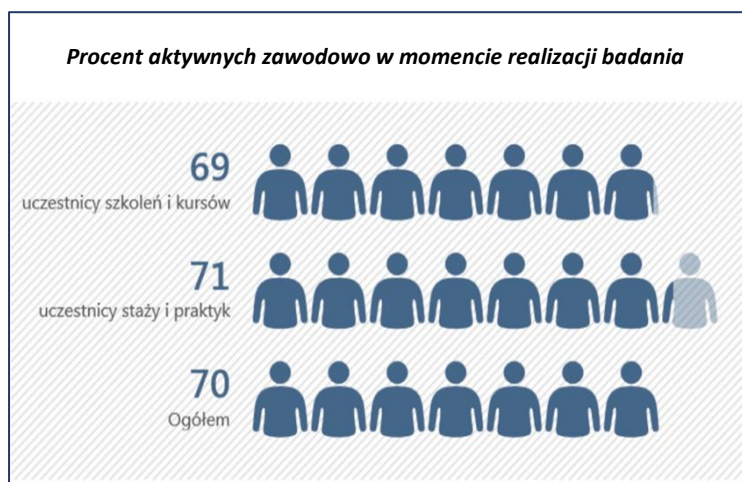
Wsparcie świadczone w formie finansowych instrumentów zwrotnych jest ograniczane ze względu na dwa kryteria: barierę wieku (powyżej 30 lat) oraz status osoby bezrobotnej.

Z kolei czynnikiem ograniczającym efektywność finansowych instrumentów bezzwrotnych jest

brak możliwości różnicowania stawek dofinansowania, co niejednokrotnie uniemożliwia uruchomienie obiecujących biznesplanów.

Trwałość

Pomimo, że jak wskazują eksperci *zdarzają się pewne problemy, z niektórymi pracodawcami, w kontekście późniejszego zatrudnienia danej osoby, po okresie 3-miesięcznego stażu* w momencie realizacji badania, blisko 70% respondentów, którzy uczestniczyli w stażach i praktykach oraz kursach i szkoleniach było aktywnych zawodowo. Ci, którzy nie mieli pracy jako przyczynę wskazywali na sytuację osobistą lub brak atrakcyjnych ofert na rynku. Około 40% uczestników staży i praktyk i niemal 30% uczestników szkoleń i kursów oceniło, że bez udziału we wsparciu nie miałoby szans na otrzymanie obecnej posady.

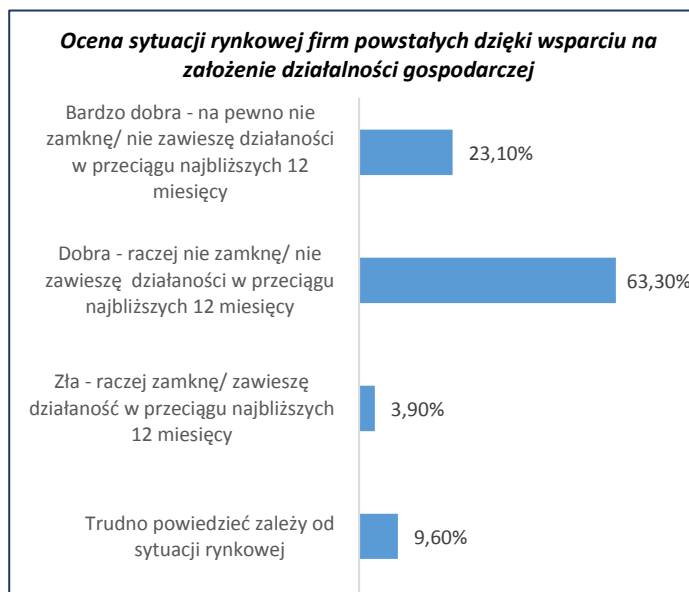


Trwałym efektem oddziaływania wsparcia jest także zmiana postaw jego odbiorców przejawiająca się w kontynuowaniu podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Na Opolszczyźnie sytuacja pod tym względem nie układa się zbyt dobrze, ponieważ wskaźniki udziału w kształceniu ustawicznym są niskie i niższe niż średnio w kraju. Zaistniały stan rzeczy znajduje swoje potwierdzenie w uzyskanych wynikach, które wskazu-

ją, że ponad 60% uczestników nie kontynuowało podnoszenia swoich kwalifikacji zawodowych po zakończeniu udziału w projekcie.

O trwałości oddziaływania udzielonego wsparcia na założenie działalności gospodarczej świadczy kondycja powstałych firm po obowiązkowym okresie prowadzenia działalności, w tym w szczególności ich plany rozwojowe na przyszłość. Warto jednak zaznaczyć, że w obliczu skutków pandemii wirusa COVID-19 na temat przyszłości założonych firm można wypowiadać się jedynie w ograniczonym zakresie.

Jak wskazują wyniki badań dobrze lub bardzo dobrze została oceniona kondycja zdecydowanej większości firm powstałych dzięki wsparciu (86%). Pozytywna ocena sytuacji rynkowej przekładała się na dalszą chęć rozwoju ponad połowy firm – głównie poprzez zakup sprzętu, maszyn lub oprogramowania (61,8%), dzięki wsparciu ze środków zewnętrznych (pożyczek, dotacji – 77,3%) od podmiotów publicznych (PUB, OCRG – 80,0%). Jednocześnie – co niezwykle istotne – ponad połowa nowopowstałych przedsiębiorstw planuje inwestować w podnoszenie kompetencji swoich pracowników.



W badaniu przytoczone zostały pierwsze dane GUS dotyczące zmian na rynku pracy w województwie opolskim w marcu 2020 roku. Choć sytuacja na opolskim rynku pracy w I kwartale 2020 roku była podobna do sytuacji w IV kwartale 2019 roku, to jednak w marcu 2020 w powiatach opolskim, oleśkim, krapkowickim oraz w m. Opolu odnotowano wzrost bezrobocia. Dodatkowo, wg danych na koniec marca br. zadeklarowano więcej zwolnień grupowych niż miesiąc wcześniej (18 700 os. w marcu wobec 15 200 os. w lutym).

W marcu 2020 roku do powiatowych urzędów pracy firmy zgłosiły 2 165 wolnych miejsc pracy (o 1 556 mniej niż w lutym 2020 roku). Uwzględniając zróżnicowanie terytorialne stwierdzono spadek zapotrzebowania na pracowników w 10 powiatach w porównaniu do danych z ubiegłego miesiąca.

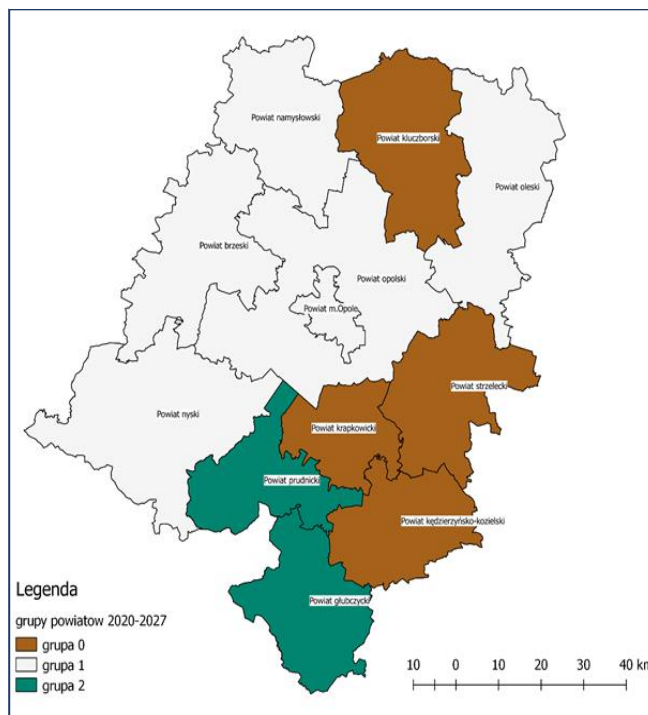
Opartszy się o przytoczone dane oraz o wyniki przeprowadzonej analizy PCA charakteryzującej efekty poszczególnych projektów można przypuszczać, że kontynuacja istniejących trendów w perspektywie do 2027 r. skutkować będzie powstaniem trzech grup powiatów charakteryzujące się podobnymi zmianami na lokalnych rynkach pracy:

❖ **Grupa 0**, powiat kędzierzyńsko-kozielski, kluczborski, krapkowicki i strzelecki, w której przy założeniu kontynuacji istniejących trendów na rynku pracy utrzyma się dominujące znaczenie stopy bezrobocia jednak szczególnego znaczenia nabiorą osoby długotrwale bezrobotne;

❖ **Grupa 1**, powiat brzeski, namysłowski, nyski, oleśki, opolski, Opole, o generalnie pozytywnych tendencjach zmian na rynku pracy, w których najważniejszą charakterystyką będzie współczynnik przedsiębiorczości;

❖ **Grupa 2**, powiat głubczycki i prudnicki, w której utrzymanie się trendów doprowadzi do spadku znaczenia osób długotrwale bezrobotnych, ale i wzrostu znaczenia stopy bezrobocia ogólnego (co oznacza większą rotację osób bezrobotnych).

Wyniki grupowania powiatów pokazujące prognozę sytuacji na rynku pracy w okresie 2020-2027



Pomimo, że wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają istotne zmiany na lokalnych rynkach pracy i w tym kontekście warto pozytywnie ocenić przeprowadzone Działania (7.1, 7.2 i 7.3), to jednak oceniane instrumenty wsparcia są tylko wybranym elementem prowadzonej polityki i dlatego ich oddziaływanie jest w niewielkim stopniu skorelowane z problemami stricte lokalnymi, o czym świadczy wartość współczynnika korelacji V Cramera. Ponadto przeprowadzona analiza PCA wskazuje na malejące oddziaływanie efektów przeprowadzonych działań w czasie, oraz dość istotne zmiany w konfiguracji wzajemnego podobieństwa charakterystyk określających uwarunkowania rynku pracy w ujęciu powiatów województwa opolskiego w perspektywie do 2027 r. W kontekście postawionej prognozy warto zastanowić się nad zmianami, celem lepszego dopasowania i wzmocnienia siły oddziaływania wsparcia w przyszłej perspektywie finansowej.

REKOMENDACJE

W efekcie prac badawczych wypracowano 23 rekomendacje. Wszystkie odnoszą się do przyszłej perspektywy finansowej RPO WO 2021-2027 i zawierają propozycje modyfikacji sposobu świadczenia interwencji w taki sposób, aby efektywniej przeciwdziałać prognozowanym problemom wywołanym kryzysem gospodarczym (COVID-19).

Z uwagi na zakres problemowy badania, rekomendacje dzielą się na cztery kategorie, które w szczególności koncentrują się na postulatach związanych z:

- 1) rozszerzeniem profilu grupy ostatecznych odbiorców wsparcia;
- 2) wprowadzeniem zmian odnośnie sposobu świadczenia poszczególnych form wsparcia, mających na celu aktywizację zawodową;
- 3) wsparciem samozatrudnienia, w tym realizacją zindywidualizowanego podejścia w zakresie dotacji na założenie działalności gospodarczej;
- 4) wdrożeniem rozwiązań pomocnych w ograniczeniu postępującego na terenie województwa procesu depopulacji;
- 5) uruchomieniem mechanizmów przyczyniających się do niwelowania obserwowanego na opolskim rynku pracy niedopasowania strukturalnego.

Ewaluator sformułował również zalecenia dotyczące konieczności przeprowadzenia dodatkowych analiz pozwalających rozpoznać prognozowane i rzeczywiste skutki pandemii COVID-19 dla regionalnego rynku pracy oraz przyczyny bierności zawodowej ostatecznych odbiorców wsparcia, a także wy stosował propozycję działań zasadnych do wdrożenia, przez pryzmat współpracy z odbiorcami wsparcia, w kontekście programowania i wdrażania przyszłego Regionalnego Programu Operacyjnego.

Adresatami przedmiotowych zaleceń są głównie: Instytucja Zarządzająca i Instytucja Pośrednicząca RPO WO 2014-2020 oraz Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. Raport końcowy z ewaluacji zostanie upubliczniony, w tym przekazany do:

- właściwej Dyrekcji Generalnej KE za pomocą unijnego systemu przesyłania danych (SFC2014);
- Komitetu Monitorującego RPO WO 2014-2020;
- Krajowej Jednostki Ewaluacji (która umieszcza raport w Bazie Badań Ewaluacyjnych);
- interesariuszy badania, gł. poprzez stronę internetową RPO WO 2014-2020;
- Grupy Sterującej Ewaluacją i Monitoringiem (podczas posiedzenia i/lub w ramach elektronicznej wymiany doświadczeń).