

# ESF FINANSUOJAMŲ UŽIMTUMĄ SKATINANČIŲ PRIEMONIŲ ĮGYVENDINIMO EFEKTYVUMO VERTINIMAS

SUTARTIES NR. 14P-47

## VERTINIMO ATASKAITOS SANTRAUKA

Vertinimas finansuojamas pagal 2007–2013 metų Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programą  
(projektas „ES struktūrinės paramos vertinimas 2010 m. (ŽIPVP)“,  
projekto Nr. VP1-5.2-FM-02-V-02-001)



2011 m. gegužės 16 d. Vilnius

# SANTRAUKA

2010 m. liepos 22 d. tarp LR Finansų ministerijos ir UAB „PricewaterhouseCoopers“ pasirašyta „ESF finansuojamų mokymų ir užimtumą skatinančių priemonių kokybės ir efektyvumo vertinimo paslaugų pirkimo sutartis“ Nr. 14P–47, pagal kurią atliktas vertinimas sudarytas iš dviejų dalių parengiant dvi atskiras ataskaitas. Vertinimas yra finansuojamas Europos socialinio fondo (toliau – ESF) lėšomis. Vertinimą atlieka paslaugų teikėjų grupė, sudaryta iš UAB „PricewaterhouseCoopers“ ir UAB „ProBaltic Consulting“. UAB „ProBaltic Consulting“ parengė vertinimo ataskaitą, apimančią ESF finansuojamų užimtumą skatinančių priemonių įgyvendinimo efektyvumo vertinimą.

## **Vertinimo poreikis, tikslas, uždaviniai ir apimtis**

Vertinamos *Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos* (toliau – ŽIPVP) 1 prioriteto užimtumą skatinančios priemonės buvo suplanuotos 2006–2007 metais, pagrindžiant priemonių būtinumą ir potencialų teigiamą efektą, įvertinus tuometinę ekonominę situaciją Lietuvoje bei 2004–2006 m. finansavimo laikotarpio perspektyvos įgyvendinimo patirtį. Tačiau pasireiškus ekonominiam nuosmukiui iš esmės pasikeitė ekonominės prielaidos, kuriomis remiantis buvo suplanuotos užimtumą skatinančios ŽIPVP I prioriteto priemonės. Taigi, atsirado poreikis esminei šių priemonių peržiūrai, kadangi iki šiol nebuvo bandyta įvertinti, ar šios priemonės yra tinkamos, pakankamos ir efektyvios, siekiant mažinti didelį nedarbo lygį.

Atlikto vertinimo tikslas – tobulinti ŽIPVP įgyvendinimą, didinant ESF finansuojamų užimtumą skatinančių priemonių kokybę ir veiksmingumą. Vertinimo rezultatai įgalins patobulinti ŽIPVP I prioriteto priemonių skatinančių užimtumą įgyvendinimą, padidinant šių priemonių kokybę ir veiksmingumą, sprendžiant užimtumo ir nedarbo problemas Lietuvoje. Vertinimo metu pateiktos išvalgos taip pat padės šalies institucijoms priimti geriau pagrįstus ekonominius sprendimus skirtus 2014–2020 programavimo laikotarpiui.

Remiantis Technine specifikacija, buvo atliktas užimtumą skatinančių iniciatyvų pa-lyginimas 2004–2006 m. ir 2007–2013 m. ES paramos laikotarpiais, siekiant nustatyti veiklų tęstinumą, įvertinti išmoktas pamokas ir tai, kaip į jas buvo atsizvelgta naujuoju laikotarpiu. Taip pat atliktas ŽIPVP I prioriteto užimtumą skatinančių priemonių *tinkamumo ir naudingumo* vertinimas ir vienos priemonės „Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką“ *tinkamumo, naudingumo, efektyvumo ir poveikio* vertinimas.

Atsizvelgiant į vertinimo užduotis, vertinimo metu buvo kompleksiskai naudojami duomenų surinkimo ir analizės metodai. Duomenų analizės metodai derinami tarpusavyje, taikomas trianguliacijos principas. Vertinimo metu atlikta antrinių šaltinių duomenų analizė, interviu su vadovaujančios institucijos atsakingais darbuotojais, su LR Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos atstovais, su Europos socialinio fondo agentūros (toliau – ESFA) atstovais, su projektų vykdytojais, interviu su darbo biržos specialistais, tiesiogiai dirbančiais su tiksline grupe, telefoniniai interviu su projektuose dalyvavusiais asmenimis, atlikta priemonės *Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką* projektų dalyvių apklausa, darbdavių, dalyvavusių minėtoje priemonėje, apklausa. Taip pat buvo taikomas sugretinimo metodas (*angl. benchmarking*), atlikta 3 užsienio šalių praktikos analizė.

## **2004–2006 m. laikotarpiu vykdytų užimtumą skatinančių priemonių efektyvumas ir poveikis užimtumui**

2004–2006 m. ES paramos laikotarpiu vykdytos užimtumą skatinančios veiklos turėjo pastebimą teigiamą poveikį tiek privataus, tiek viešojo sektoriaus darbuotojų našumo augimui, labiau kvalifikuotos darbo jėgos įsiliejimui į skirtingus ūkio sektorius, bedarbių problemų, ypač socialiai jautriose grupėse, sprendimui. Kita vertus, kaip rodo analizuoto laikotarpio patirtis, užimtumo skatinimui skirtos priemonės ne visada gali užtikrinti pa-

siektų rezultatų tęstinumą, greta naudojamų finansinių instrumentų darbo rinką nuolat veikia ir daugelis kitų nuolat kintančių teisinių, socialinių ir ekonominių veiksnių.

Vertinant *Bendrojo programavimo dokumento* (toliau – BPD) 2.1 priemonės *Isidarinimo gebėjimų ugdymas* poveikio (konteksto) rodiklį „Sumažėjęs nedarbo lygis (pasikeitimas)“, galima teigti, jog 2008 m. jis viršijo planuotą poveikio mastą, tačiau staigūs pokyčiai šalies ekonomikoje 2009 m. grąžino nedarbo situaciją šalyje į 2003 m. lygį. Taigi galima teigti, jog nedarbo lygio sumažėjimo rodiklis buvo pasiektas, tačiau dėl pasikeitusių išorinių ir vidinių ekonominių sąlygų pasiektų rezultatų tęstinumas nebuvo tvarus.

Nepaisant ženklų BPD investicijų į suaugusiųjų neformalųjį ugdymą, nuo 2003 m. iki 2008 m. BPD 2.2 priemonės *Darbo jėgos kompetencijos ir gebėjimo prisitaikyti prie pokyčių ugdymas* mokymosi visą gyvenimą rodiklis išaugo labai menkai ir išliko beveik dvigubai mažesnis negu bendras ES vidurkis. Tačiau tikėtina, jog be šios priemonės rodiklio reikšmė būtų dar mažesnė. Taigi priemonės aktualumas išlieka tiek BPD, tiek dabartiniu, tiek būsimuoju ES paramos laikotarpiu. BPD 2.2. priemonės pagrindu atliktos investicijos į privataus ir viešojo sektoriaus darbuotojų kvalifikacijos tobulinimą turėjo stiprų teigiamą poveikį priemonėje dalyvavusioms įmonėms ir organizacijoms, tačiau suveikė ir „išstūmimo“ efektas, kuris sumažino teigiamą paramos poveikį.

BPD 2.3 priemonės *Socialinės atskirties prevencija ir socialinė integracija* poveikio rodikliai 2008 m. taip pat buvo nežymiai mažesni negu pradiniam 2003 m. atskaitos taške.

Analizuojamų BPD 2.1, 2.2, 2.3 priemonių pagrindu pagal įvertį 2008 m. pabaigoje sukurtos ir išsaugotos, laikinos ir nuolatinės 3 139 darbo vietos, t. y. virš 11 proc. nuo visų BPD investicijų dėka sukurtų (ar išlaikytų) darbo vietų. Didžioji dalis darbo vietų (60 proc.) buvo sukurtos (ar išlaikytos) statybos, prekybos ir nekilnojamojo turto nuomos ekonominėse veiklose, kurioms krizė turėjo didžiausią neigiamą poveikį. Remiantis BPD priemonių 2.1, 2.2, 2.3 veiklos ataskaitomis bei vertinimais, šie ūkio sektoriai taip pat yra tarp didžiausių Europos Sąjungos paramą gavusių investicijų į žmogiškąjį kapitalą srityje. Todėl, atliekant ateinančio laikotarpio ES finansinės paramos planavimą, svarbu įvertinti tokio ateities scenarijaus riziką.

Analizuojant priemonių įgyvendinimo efektyvumą ir poveikį, išryškėjo tam tikros problemos. BPD priemonės buvo nepakankamai nukreiptos į ūkio produktyvumo didinimą ir verslumo skatinimą siekiant, kad nebūtų prarastos esamos darbo vietos ir būtų kuriamos naujos. Ne visi priemonių poveikio rodikliai buvo pasiekti. BPD 2.1 priemonės atveju išnaudotos ne visos *Aktyvios darbo rinkos politikos* (toliau – ADRP) priemonių efektyvumo didinimo galimybės, nepakankamai efektyviai buvo išleidžiamos lėšos bedarbių profesiniam mokymui, teritorinės darbo biržos dažnai siuntė mokytis pagal profesinio mokymo ir neformalaus švietimo programas dalį nepakankamai motyvuotų asmenų, todėl dar BPD laikotarpiu buvo siūloma bedarbiui suteikti galimybę savarankiškai susirasti ir pasirinkti mokymo įstaigą.

BPD 2.2 priemonės įgyvendinimo metu buvo nepakankamai kontroliuojama mokymų planų kokybė, parama pasiekė tik nedidelę potencialių pareiškėjų dalį (3 proc. nuo visų registruotų Lietuvoje įmonių), nepaskatino įmonių intensyviau investuoti į darbuotojų mokymus, suveikė investicijų „išstūmimo“ efektas. Kita vertus, pagal BPD 2.2 priemonę paramą gavo lyderiaujančios savo srityje įmonės, aukštesnę pridėtinę vertę kuriantys ūkio sektoriai, ir tai leidžia tikėtis didesnės investicijų į žmogiškąjį kapitalą grąžos. BPD 2.3 priemonėje kaip problema paminėtina žema kai kurių tikslinių grupių (asmenų, grįžusių iš įkalinimo įstaigų ar priklausančių nuo psichotropinių medžiagų) motyvacija susirasti darbą ar reintegrotis į visuomenę. Ši problema dėl tikslinės grupės specifiškumo išlieka iki šiol. Į daugumą šių problemų buvo atsižvelgta rengiantis 2007–2013 m. ES paramos laikotarpiui.

Nepaisant didelio sukurtų ir išlaikytų darbo vietų skaičiaus BPD laikotarpiu, sisteminių priežastys (pasaulinė finansų krizė, Lietuvos eksporto rinkų susitraukimas, nekilnojamojo turto sektoriaus krizė ir kt.) neleido užtikrinti pakankamo teigiamo BPD poveikio užimtumui tęstinumo. Be to, BPD investicijos taip pat galėjo turėti ir neigiamų pasekmių šalies darbo rinkai dėl prisidėjimo prie nestabilios nekilnojamojo turto sektoriaus plėtos, netvaraus atlyginimų augimo ir darbuotojų paklausos ir pasiūlos minėtuose sektoriuose augimo. Todėl tvaresnio rezultatų tęstinumo ateityje galima tikėtis, jeigu planuojant projektus ir priemones daugiau dėmesio būtų skiriama ilgalaikių darbo rinkos poreikių nustatymui. Tvaresnio rezultatų tęstinumo taip pat būtų galima tikėtis, jeigu ES parama būtų labiau koncentruota ties ūkio sektoriais ar įmonėmis, turinčiomis didesnę ilgalaikio augimo potencialą. Ilgalaikėje perspektyvoje, planuojant ES paramos instrumentus, verta atlikti ateities ūkio ir darbo rinkos raidos įžvalgą, įvertinant įvairius ekonominio vystymosi scenarijus bei pasitelkiant platesnę Lietuvos ir užsienio ekspertų ratą.

### **2007–2013 m. laikotarpio ŽIPVP 1 prioriteto užimtumą skatinančių priemonių tinkamumas ir naudingumas**

Planuojant ŽIPVP intervencijas 2007–2013 m. paramos laikotarpiui, dominavo tokie užimtumo skatinimo komponentai, kaip darbo pasiūlos politika, socialinė įtrauktis, žmogiškasis kapitalas, darbo našumo didinimas. Dalies jų aktualumas, pasikeitus ekonominei situacijai sumažėjo, tačiau daugeliu atveju paramą administruojančios institucijos turi galimybę patikslinti intervencijos kryptis, nustatydamos naujus prioritetus ar keisdamos finansavimo apimtis. Tokie pakeitimai buvo vykdomi – daugeliu atveju vykdomi pakeitimai prioriteto ir priemonių lygmenyje atspindėjo vykstančius pokyčius Lietuvos ūkyje ir padidino šių priemonių aktualumą, atskleidė tinkamą minėtų institucijų reakciją į pokyčius darbo rinkoje sprendžiant labiau aktualias trumpalaikes užimtumo problemas.

Planuojant intervencijas, atkreiptinas dėmesys, kad investicijos į žmogiškąjį kapitalą daugiausiai pasiteisintų tuo atveju, jei rinkoje atsirastų paklausa tokios kvalifikacijos žmogiškajam kapitalui, t. y. bent jau lygiagrečiai privalo būti sprendžiama darbo vietų pasiūlos, užimtumo problema. Priešingu atveju intervencija į žmogiškojo kapitalo kompetencijos didinimą, nesudarant / nesant rinkoje sąlygų gauti adekvatų kompetencijai darbą ir užmokestį, nebūtų tinkama ir neduotų laukiamo poveikio. Taip pat pažymėtina, kad 2007–2013 m. paramos planavimo laikotarpiu egzistavusi didelė darbo jėgos paklausa ir nepakankama pasiūla sudarė galimybes lengviau į darbo rinką įtraukti socialinės rizikos grupes, ilgalaikius bedarbius ir neįgaliuosius, taip sprendžiant užimtumo ir socialinės atskirties problemas. Tuo tarpu ekonominio sunkmečio laikotarpiu tokių intervencijų efektyvumas ženkliai sumažėja.

Šiuo metu ŽIPVP 1 prioriteto priemonės (ar atskiros jų veiklos), nukreiptos į darbo jėgos pasiūlos didinimą, tik iš dalies tenkina esamus darbo rinkos poreikius, kadangi šios darbo jėgos paklausa rinkoje dažnai yra nepakankama. Siekiant didesnio intervencijos efektyvumo labai svarbu, kad darbo jėgos pasiūla kuo labiau atitiktų esamą ar potencialią paklausą darbo rinkoje.

Atlikta užsienio šalių (Vengrijos, Švedijos, Jungtinės Karalystės) užimtumą skatinančių priemonių apžvalga ir šių šalių patirties palyginimas su Lietuva atskleidė, kad daugeliu atveju užimtumą skatinančių priemonių kompleksas yra panašus, tačiau Lietuvoje mažiau dėmesio skiriama jaunimo tikslinei grupei, nevyriausybiniam sektoriui, aukštesnę pridėtinę vertę kuriantiems sektoriams.

Lietuvoje yra labai aukštas jaunimo nedarbo lygis. Jaunimas, nerasdamas darbo Lietuvoje, turi didelę paskatą emigruoti. Tą patvirtina ir dideli emigracijos srautai. Tačiau jaunimo tikslinė grupė yra įtraukta tik į kai kurias ADRP priemones (pagal patikslintą LR Užimtumo rėmimo įstatymą), dalinai prioritetizuojama priemonėje *Veršlumo skatinimas*, ta-

čiau manytina, kad yra nepakankamai išnaudotos papildomos jaunimo įtraukimo ir prioriteto teikimo galimybės daugelyje likusių prioriteto priemonių veiklų.

Nevyriausybines organizacijos (toliau – NVO) yra įtrauktos į galimų naudos gavėjų, pareiškėjų ratą atskirose ŽIPVP 1 prioriteto priemonėse, pavyzdžiui, *Šeimoms ir darbo išsipareigojimų derinimas, Socialinės rizikos ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų integracija į darbo rinką*. Tačiau ilgalaikėje perspektyvoje tikslinga NVO dalyvavimą išplėsti labiau, ypač srityse, kuriose jau veikia pakankamai platus NVO sektoriaus organizacijų ratas (pavyzdžiui, socialinis dialogas, įmonių ir organizacijų socialinė atsakomybė, verslumo skatinimas, emigracijos prevencinės priemonės).

Užimtumą skatinančių priemonių intervencijos prioritetai ir kryptys labai priklauso nuo ekonominio konteksto, situacijos darbo rinkoje. Esant ekonomikos pakilimui, žemam nedarbo lygiui, verta priemonės orientuoti į ilgalaikius užimtumo skatinimo tikslus, į veiklas, prisidėsiančias prie naujų darbo vietų kūrimo, socialinės atskirties mažinimo, darbo jėgos paklausos ir pasiūlos suderinamumo (mažinant struktūrinį ir ilgalaikį nedarbą). Ekonominės recesijos metu svarbesni tampa trumpalaikiai tikslai – daugelio ADRP priemonių finansavimas, socialinės rizikos grupių rėmimas, nenutraukiant finansavimo ir kitoms užimtumą skatinančioms priemonėms (pavyzdžiui, kvalifikacijos kėlimas), tačiau įvertinant, kad poveikis ir rezultatai gali būti kur kas mažesni nei ekonominio pakilimo laikotarpiu.

Apžvelgiant ŽIPVP 1 prioriteto įgyvendinimo laikotarpiu atliktus intervencijų finansavimo pokyčius, pastebėta, kad bene labiausiai sumažėjo dėmesys (ir finansavimas) priemonėms, orientuotoms į darbo jėgos pasiūlos didinimą (nes bedarbių skaičius nuo 2007 m. išaugo beveik 5 kartus), socialinės įtraukties problemų sprendimą (paminėtinos priemonės: *Emigrantų iš Lietuvos sugrįžimo skatinimas; Neįgaliųjų profesinės reabilitacijos programų kūrimas bei įgyvendinimas, specialistų mokymas; Diskriminacijos mažinimas ir socialinių problemų prevencija darbo rinkoje*). Sumažėjo planuojamos finansavimo apimtys žmogiškojo kapitalo ugdymui privačiame sektoriuje, tuo tarpu analogiškų veiklų finansavimas viešajame sektoriuje nepakito. Daugiausiai papildomų lėšų buvo skirta kompleksinei *Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką* priemonei, taip sprendžiant ADRP priemonių finansavimo problemas ir trumpalaikius darbo rinkos tikslus

Trumpuoju laikotarpiu užimtumą skatinančios priemonės gali neduoti laukiamo maso poveikio, nes, kaip rodo kitų šalių patirtis, ekonominės krizės metu susiformavęs darbo rinkos nelankstumas sukuria prielaidas formuoti ilgalaikiam struktūriniam nedarbui, kuris nebūtinai sumažėtų net ir prasidėjus sparčiam ekonomikos augimui.

Įvertinus ŽIPVP 1 prioriteto priemonių veiklas, prioritetus ir įgyvendinimą, pastebėta, kad kai kuriose priemonėse (*Šeimoms ir darbo išsipareigojimų derinimas, Kaimo vietovių darbo jėgos persiorientavimas iš žemės ūkio į kitas veiklas, Socialinės rizikos ir socialinę atskirtį patiriančių asmenų integracija į darbo rinką*) pritrūko dėmesio prioritetams (išreikštiems naudos ir kokybės vertinimo kriterijais), kurie tiesiogiai būtų sietini su užimtumo skatinimu, darbuotojų prisitaikymu prie rinkos poreikių, darbo našumo didinimu; veiklų tęstinumo užtikrinimui, todėl jų poveikis užimtumui, tikėtina, bus mažesnis nei planuota.

Viena kertinių ŽIPVP 1 prioriteto priemonių kuriant naujas darbo vietas ir didinant darbo jėgos paklausą ilguoju laikotarpiu, yra *Verslumo skatinimas*. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad ekonominio nuosmukio laikotarpiu finansinės inžinerijos priemonės gali neduoti laukiamo efekto – sukurti, išlaikyti ir / ar plėsti verslą yra kur kas sudėtingesnis uždavinys, todėl paklausa paskoloms ir / ar subsidijoms gali būti mažesnė nei planuota intervencijos planavimo laikotarpiu. Finansinės inžinerijos priemonių patrauklumas priklausys ir nuo to, kiek jos bus palankesnės (pigesnės) nei įprastinės finansavimo priemonės (komercinių bankų paskolos). Sąlygoms supanašėjus, paramos keliu gaunamos lėšos dėl papildomų biurokratinių apribojimų gali būti nepatrauklios. Atitinkamai, atsižvelgiant ir į

bendras Lietuvos ekonomikos kaitos tendencijas, tikslinga planuoti lėšas ir būsimai finansinei perspektyvai.

Priemonė *Neįgaliųjų profesinės reabilitacijos sistemos kūrimas ir įgyvendinimas Lietuvoje* išlieka itin aktuali. Lyginant su ES-15 šalimis, Lietuvoje yra žemas neįgaliųjų integracijos į darbo rinką lygis, šiuo metu profesinės reabilitacijos programose dalyvauja tik keli procentai Lietuvos darbo biržoje (toliau – LDB) registruotų neįgalių bedarbių skaičiaus. Augantys registruotų bedarbių, turinčių negalią, absoliutūs ir santykiniai skaičiai rodo, jog yra didelis profesinės reabilitacijos paslaugų plėtros potencialas, todėl verta šią priemonę išlaikyti ir planuojant 2014–2020 metų ES paramos priemones. Tačiau kitų šalių patirtis rodo, jog Lietuvoje dėl įvairių priežasčių gerokai mažesnis profesinės reabilitacijos programą baigusiu asmenų įsidarbinimo rodiklis. Tai rodo galimybę ateityje didinti profesinės reabilitacijos paslaugų efektyvumą.

ŽIPVP 1 prioriteto finansuojamų ADRP profesinio mokymo ir profesinės reabilitacijos priemonių 2008–2010 m. įgyvendinimo duomenų analizė ūkio struktūros kontekste rodo, kad ADRP profesinio mokymo priemonės buvo nukreiptos į tinkamas bendras ūkio veiklos sritis. Vertinant į profesinius mokymus nusiųstų bedarbių skaičiaus santykį su LR statistikos departamento skelbiamu laisvų darbo vietų skaičiumi 2008–2010 metais, galima pastebėti, jog šiuo laikotarpiu profesiniuose mokymuose didesnis dėmesys buvo skiriamas statybos, apdirbamosios gamybos, didmeninės prekybos ir apgyvendinimo bei maitinimo paslaugų srityse. Tuo tarpu mažesnis dėmesys buvo skiriamas darbo jėgos paklausos tenkinimui transporto sričiai, nors šioje srityje darbo jėgos paklausa buvo viena didžiausių. Vertinant į profesinius mokymus nusiųstų bedarbių skaičiaus santykį su LDB registruotų laisvų darbo vietų skaičiumi, galima teigti, jog profesiniai mokymai kaip viena iš ADRP priemonių buvo nukreipti į tinkamas atskiras ūkio sritis. Profesinės reabilitacijos dalyvių pasirinktos profesinio reabilitavimo programos nagrinėjamoju laikotarpiu taip pat buvo nukreiptos į tinkamas ūkio sritis, nors profesinės reabilitacijos programos dėl mažų apimčių daro tik nežymų poveikį darbo jėgos pasiūlai.

Reikia atkreipti dėmesį, jog ŽIPVP įgyvendinimo laikotarpiu ADRP ir profesinės reabilitacijos priemonės buvo orientuojamos į tuometinę greitai kintančią darbo jėgos paklausą, neatliekant ilgesnio laikotarpio planavimo. Tačiau, netaikant ilgesnės trukmės darbo jėgos paklausos prognozavimo metodų, sunku užtikrinti ilgalaikius konkrečių ūkio sektorių darbo jėgos poreikius.

Taip pat tikėtina, jog ūkiui atsigaunant, nemaža dalis atleistų kvalifikuotų darbuotojų sugrįš į ankstesnį darbą, todėl mažesnis atkuriamų ar naujai sukuriamų darbo vietų skaičius tenka naujai į darbo rinką norintiems integruotis asmenims ar asmenims, kurie bedarbystės metu buvo perkvalifikuoti profesinio mokymo metu. Tai patvirtina ir išliekantis ypač aukštas jaunimo nedarbo lygis. Dėl šių priežasčių, mažėjant darbo jėgos paklausai, sudėtinga užtikrinti ADRP profesinio mokymo ar profesinės reabilitacijos priemonių efektyvumą.

Taigi darbo jėgos paklausos visose ūkio srityse kritimas ir perteklinės darbo jėgos pasiūlos darbo rinkoje augimas galimai sumažino trumpalaikį planuojamą profesinio mokymo ar reabilitacijos poveikį. Iš kitos pusės, ryškėja ir kita tendencija, kai atskirose ūkio srityse, augant darbo jėgos paklausai, nepaisant bedarbystės apimčių, dalis darbo vietų lieka neužimtos, vystosi struktūrinis nedarbas.

### **ADRP priemonių tinkamumas, naudingumas, efektyvumas ir poveikis**

Vertinant ESF poveikį užimtumui, didelis dėmesys skirtas ADRP priemonių vertinimui. ADRP priemonės įgyvendinamos pagal ŽIPVP priemonę „*Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką*“ įvertintos pagal tinkamumo, naudingumo, poveikio ir efektyvu-

mo kriterijus. 2007–2013 metų programavimo laikotarpyje ESF yra pagrindinis ADRP priemonių finansavimo šaltinis.

Pagal ŽIPVP priemonę *Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką* yra įgyvendinti 3 projektai ir šiuo metu vykdomi 6 projektai. Pagrindinės ADRP priemonės pagal biudžetą ir dalyvių skaičių yra: profesinis mokymas, viešieji darbai, įdarbinimas subsidijuojant. Šiose trijose ADRP priemonėse dalyvavo / dalyvauja 123 tūkst., arba beveik 89 procentai visų ESF remiamose ADRP priemonėse dalyvaujančių asmenų.

Žemo ir vidutinio nedarbo sąlygomis tinkamiausia ADRP priemone laikytinas profesinis mokymas. Aukšto nedarbo sąlygomis profesinio mokymo efektyvumas yra mažesnis ir efektyvesnėmis laikytinos remiamo įdarbinimo priemonės (daugiausiai įdarbinimas subsidijuojant ir darbo įgūdžių įgijimo rėmimas). Rekomenduojama, planuojant investicijas į ADRP priemones, atsižvelgti į prognozuojamą nedarbo lygį ir situaciją darbo rinkoje. Normaliomis ekonomikos sąlygomis profesiniam mokymui galima skirti apie 40 procentų ADRP priemonių biudžeto. Aukšto nedarbo sąlygomis ši dalis turėtų būti mažesnė - apie 30 procentų. Reikia atkreipti dėmesį, kad šie procentai yra vertintojų suformuoti remiantis vertinimo metu surinktais įrodymais. Politikos formuotojams priimant sprendimus, papildomai būtina atsižvelgti į tuo metu žinomą informaciją.

Lietuvoje taikomų ADRP priemonių įvairovė ir kompleksiskumas laikytinas pakankamu. Taikomos pasaulinėje praktikoje pripažintos ADRP priemonės, kurios naudojamos ir kitose ES šalyse. Lietuvoje į ADRP priemones įtraukiamų bedarbių kiekiai laikytini nepakankamais. Atliktas tarptautinis palyginimas parodė, kad Lietuvoje ADRP priemonės finansuojamos panašiu mastu kaip ir kitose Vidurio ir Rytų Europos šalyse, tačiau žymiai mažiau nei Vakarų Europos ir Skandinavijos šalyse. Tokias apimtis būtų galima laikyti pakankamomis, tik tuo atveju, jei žymiai didesnis dėmesys būtų skiriamas konsultavimo ir tarpininkavimo paslaugoms.

ADRP priemonių naudingumas padedant įsidarbinti yra skirtingas. ADRP priemonėse dalyvavusių asmenų apklausos duomenimis, 30 procentų asmenų, dalyvavusių įdarbinimo subsidijuojant priemonėje, ir 36 procentai asmenų, dalyvavusių darbo įgūdžių įgijimo rėmimo priemonėje, mano, kad būtent dalyvavimas šiose priemonėse buvo jų įsidarbinimo priežastis. Atitinkamai, respondentų manymu, būtent dalyvavimas profesinio mokymo priemonėje padėjo įsidarbinti 18 procentų asmenų, o mažiausiai naudinga buvo viešųjų darbų priemonė ir dalyvavimas joje padėjo įsidarbinti 14 procentų asmenų.

ADRP priemonių efektyvumas dažnai yra nulemtas tokių išorinių veiksnių, kaip žema bedarbių motyvacija, suinteresuotumo oficialiai įsidarbinti stoka. Šie išoriniai veiksniai iš esmės mažina ADRP priemonių efektyvumą ir tikėtiną poveikį. Reikia stiprinti esamas ir taikyti naujas psichologinės ir socialinės pagalbos priemones, gerinančias bedarbių pasirengimą dalyvauti ADRP priemonėse.

Ekonomikos augimo sąlygomis profesinį mokymą galima laikyti tinkamiausia ADRP priemone. Tačiau reikia atlikti esminius profesinio mokymo organizavimo pakeitimus, siekiant pagerinti jo kokybę. Bedarbių profesinis mokymas nepakankamai atitinka darbo rinkos poreikius. Į bedarbių profesinio mokymo sistemą per menkai įtraukiami darbdaviai. Profesinio mokymo poreikiai prognozuojami tik vienerių metų laikotarpiui, todėl tokios prognozės mažai informatyvios, planuojant profesinio mokymo poreikį.

Perėjimas prie įkainių (vaučerių) sistemos laikytinas esminiu pokyčiu bedarbių profesinio mokymo sistemoje. Taikant įkainių sistemą, būtų sudarytos prielaidos darbo biržos teikiamų paslaugų lankstumui bei geresniam profesinio mokymo ir darbdavių poreikių atitikimui. Taip pat rekomenduojama vykdyti ir reguliariai atnaujinti vidutinės trukmės darbo rinkos poreikių prognozavimą, kuris informuotų apie profesijų poreikį vidutiniuoju laikotarpiu (maždaug penkeriems metams) ir pagal tai formuoti profesinio mokymo kryptis.

Atkreipiamas dėmesys į tai, kad bedarbių profesinio mokymo paslaugas teikiančių institucijų finansavimas per menkai susietas su jų veiklos rezultatais. Įsidarbinimo rezultatai po profesinio mokymo ar dalyvių atsiliepinimai apie mokymų kokybę tiesiogiai neveikia profesinio mokymo paslaugas teikiančių institucijų užsakymų ir finansavimo.

Subsidijų schemas (įdarbinimas subsidijuojant ir darbo įgūdžių įgijimo rėmimas) yra gana populiaros ES darbo rinkos politikos priemonės. Vis dėlto dėl konkurencijos iškraipymo, neigiamų efektų subsidijų negaunantiems asmenims ir piktnaudžiavimo galimybių šių priemonių naudingumas yra ribotas. Jos labiau tinkamos ekonominės recesijos metu, esant aukštam nedarbo lygiui ir aiškiai susitelkiant į sunkiausioje ekonominėje padėtyje esančius asmenis – neigaliuosius, ilgalaikius bedarbius ir kitus asmenis, kurių galimybės savarankiškai susirasti darbą yra labai mažos. Svarstyta galimybė diferencijuoti įdarbinimo subsidijuojant ir darbo įgūdžių įgijimo rėmimo priemonės taikymą pagal nedarbo trukmę, t. y. kad sunkiausiai integruojamų (ilgiausiai nedirbusių) asmenų įdarbinimo atveju prievolė išlaikyti darbuotoją po subsidijos pabaigos nebūtų taikoma. Santykinai geresnes integracijos darbo rinkoje galimybes turinčių asmenų atveju prievolė išlaikyti darbuotoją bent kelis mėnesius po subsidijos pabaigos galėtų būti taikoma.

Siekiant sumažinti piktnaudžiavimą subsidijomis, rekomenduojama vykdyti sistemingą subsidijų monitoringą. Svarstyta galimybė taikyti progresyvinį mechanizmą darbdavių, kurie įdarbina asmenis pagal subsidijų schemas, prioriteto teikimui pagal šių subjektų patirtį pasinaudojant subsidija, t. y. prioritetą teikti toms įmonėms (esant ribotiems ištekliams), kurios praeityje pademonstravimo santykinai geresnį efektyvumą, t. y. išlaikė darbuotoją(-us) ilgesnį laiką nei subsidijos periodas.

Ekonominės recesijos metu viešųjų darbų priemonė yra naudinga spręsti sunkioje socialinėje situacijoje esančių bedarbių problemas. Taikant viešųjų darbų priemonę, valstybės išlaidos nedarbo socialinio draudimo išmokai ar socialinėms pašalpoms pakeičiamos valstybės išlaidomis subsidijai už viešuosius darbus, mainais gaunant viešąją gėrybę (tvarkomą ar plėtojamą infrastruktūrą ar panašiai). Žemo nedarbo sąlygomis ši priemonė nėra pakankamai naudinga, nes ji iš esmės nepagerina darbo jėgos pasiūlos, tik sukuria laikiną užimtumą. Aukšto nedarbo sąlygomis ji yra tinkama.

Atliktas poveikio vertinimas rodo, kad įgyvendinus vykdomus projektus, tikėtina, kad po dalyvavimo ADRP priemonėse įsidarbins apie 41 tūkst. darbo ieškančių asmenų (įskaitant apie 6 tūkst. asmenų išsaugojusių darbo vietas). Iki vertinimo momento (2010 m. lapkričio 2 dienos) ŽIPVP priemonė padėjo įsidarbinti ar išsaugoti darbo vietas beveik 22 tūkst. asmenų. Dėl rodiklio apskaitos specifikos galutinis veiklos rezultatas gali būti pateiktas tik po 6 mėnesių po ADRP priemonių pabaigos.

Įsidarbinimas po dalyvavimo ADRP priemonėse neparodo grynojo poveikio užimtumui šalyje, kadangi pasireiškia įvairūs efektai (papildomumo, pakeičiamumo ir išstūmimo, netiesioginiai multiplikaciniai efektai). Vertintojų skaičiavimais, tikėtina, kad dėl įgyvendintos ŽIPVP priemonės grynas užimtumas šalyje padidės apie 12,5 tūkst. užimtųjų.

Vidutinės vieno dalyvio dalyvavimo ADRP priemonėse sąnaudos sudaro 3594 litus. ADRP priemonių sąnaudos tarpusavyje skiriasi gana pastebimai. Mažiausiai kainuoja ieškančio darbo asmens įtraukimas į bedarbių teritorinio mobilumo priemonę (1 134 Lt) ir viešuosius darbus (1 638 Lt). Brangiausios priemonės – parama socialinėms įmonėms (10 876 Lt) ir profesinis mokymas (6 899 Lt). Beveik pusę profesinio mokymo priemonės sąnaudų sudaro mokymų subsidijos. Vidutinė vienos profesinio mokymo programos kaina – 3 146 litai. Pagal ŽIPVP priemonę *Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką* vykdytų bedarbių profesinių mokymų vidutinė kaina (vieno bedarbio viena profesinio mokymo diena kainuoja apie 32 litus) panaši kaip profesinių mokyklų moksleivių mokymo vidutinė kaina (vieno moksleivio viena mokslo diena kainuoja apie 31 litą). Bedarbių profesinio mokymo kaina keletą kartų mažesnė nei ESF finansuojamų paprastų mokymų imo-

nės darbuotojams kaina (paprasti mokymai vienam įmonės darbuotojui vidutiniškai kainuoja apie 188 litus per dieną).

ADRP priemonių tarpusavio palyginimas rodo, kad remiamo įdarbinimo priemonės yra 2 – 3 kartus efektyvesnės (sąnaudų ir naudos požiūriu) nei profesinis mokymas. Jų finansinės sąnaudos yra mažesnės, o įsidarbinimo rodikliai geresni nei profesinio mokymo. Viešųjų darbų įtaka įsidarbinimui gana menka, tačiau dėl mažų finansinių sąnaudų šios ADRP priemonės efektyvumas (sąnaudų ir naudos požiūriu) panašus kaip įdarbinimo subsidijuojant ir darbo įgūdžių įgijimo rėmimo. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia išvada gauta atliekant analizę aukšto nedarbo sąlygomis. Užsienio šalyse atliktų tyrimų duomenims, ekonomikos augimo sąlygomis profesinis mokymas yra efektyviausia priemonė, o remiamo įdarbinimo priemonių efektas yra mažesnis ir trumpalaikis.

Esant dabartinei ADRP priemonių planavimo ir įgyvendinimo sistemai ir ekonominei situacijai, ŽIPVP priemonės *Ieškančių darbo asmenų integracija į darbo rinką* tikslų ir sąnaudų balansą galima laikyti normaliu. Tačiau vertintojai mato galimybes pasiekti geresnių rezultatų, jeigu būtų įgyvendinti sisteminiai pokyčiai. Ataskaitoje detalizuotos galimybės pasiekti tuos pačius tikslus mažesnėmis sąnaudomis. Šios galimybės apima dvi grupes: ADRP priemonių sąnaudas mažinančios priemonės ir ADRP poveikį didinančios priemonės.

### **Rekomendacijos**

- Atliekant 2014–2020 m. finansinės perspektyvos su užimtumo skatinimu susijusių priemonių planavimą ir nustatant užimtumo finansavimo prioritetus, rekomenduotina naudoti įvairesnius ateities prognozavimo instrumentus (pvz., išvalgas), kurios padėtų tiksliau nustatyti ūkio raidos scenarijus ir prioritetus.
- Atliekant 2014–2020 m. finansinės perspektyvos su užimtumo skatinimu susijusių priemonių planavimą, svarbu papildomai teikti prioritetą jaunimo tikslinei grupei sudarant jai sąlygas tiek susirasti darbą, tiek ir įsitvirtinti Lietuvos darbo rinkoje.
- Planuojant investicijas į ADRP priemones, atsižvelgti į prognozuojamą nedarbo lygį ir situaciją darbo rinkoje. Normaliomis ekonomikos sąlygomis profesiniam mokymui galima skirti apie 40 procentų ADRP priemonių biudžeto. Aukšto nedarbo sąlygomis ši dalis turėtų būti mažesnė – apie 30 procentų.
- Skirti daugiau laiko konkretaus bedarbio situacijos analizei – bedarbio motyvacijos nustatymui, ADRP priemonių parinkimui. Stiprinti esamas ir taikyti naujas psichologinės ir socialinės pagalbos priemones.
- Vykdyti ir reguliariai atnaujinti vidutinės trukmės darbo rinkos poreikių prognozavimą, kuris informuotų apie profesijų poreikį vidutiniu laiku (maždaug penkeriems metams) ir pagal tai formuoti profesinio mokymo kryptis.
- Geriau susieti mokymo paslaugas teikiančių institucijų finansavimą su jų veiklos rezultatais.
- Siekiant sumažinti piktnaudžiavimą subsidijomis, vykdyti sistemingą subsidijų monitoringą (stebėti, asmuo ar po subsidijos pabaigos paliekamas dirbti, kiek laiko dirba, kodėl atleidžiamas), diferencijuoti įdarbinimo subsidijuojant ir darbo įgūdžių įgijimo rėmimo priemones taikymą.