



Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej – podsumowanie i wnioski

Raport

Warszawa, kwiecień 2011

PAG  Uniconsult



UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Badanie współfinansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego



Wykonawca:

PAG Uniconsult
ul. Migdałowa 4 lok. 71
02-796 Warszawa
tel. (22) 256 39 00
fax. (22) 256 39 10
e-mail: biuro@pag-uniconsult.pl

Autorzy:

Jerzy Drązkiewicz
Ewa Kusideł
Paweł Penszko

Zleceniodawca:

Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej
Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Warszawa, kwiecień 2011 r.

Badanie współfinansowane ze środków
Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



MINISTERSTWO
ROZWOJU
REGIONALNEGO

**UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO**



SPIS TREŚCI

Streszczenie	4
1. Wstęp	9
2. Opis zastosowanych podejść badawczych i metodologii.....	9
3. Ogólne trendy na rynkach pracy w krajach wyszehradzkich w dwóch podokresach badawczych: 1999-2003, 2004-2008.....	11
3.1 Poziom aktywności zawodowej.....	11
3.2. Liczba i struktura pracujących w krajach wyszehradzkich	13
3.3. Struktura zatrudnienia wg wykształcenia	14
3.4 Wskaźniki zatrudnienia w podziale na płeć i wiek	16
3.5. Bezrobotni i długotrwale bezrobotni.....	18
4. Wpływ polityki spójności na zmiany na rynkach pracy	19
4.1. Miejsca pracy utworzone w podziale na płeć, wiek i wykształcenie.....	20
4.2. Miejsca pracy utworzone wg specyficznych grup osób, w szczególności osób niepełnosprawnych oraz długotrwale bezrobotnych	23
5. Wpływ polityki spójności na strukturę zatrudnienia według sektorów gospodarki.....	24
6. Wpływ polityki spójności na zróżnicowanie regionalnych rynków pracy	26
7. Proces przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy	28
8. Ocena skuteczności i efektywności interwencji w ramach polityki spójności (charakterystyka i porównanie)	31
8.1. Instrumenty wsparcia dla przedsiębiorstw	32
8.1.1. Utworzone miejsca pracy	32
8.1.2. Utrzymane miejsca pracy	34
8.2. Instrumenty wsparcia dla osób	35
8.2.1. Oddziaływanie wsparcia dla osób bezrobotnych.....	36
8.2.2. Oddziaływanie wsparcia dla osób pracujących.....	38
8.2.3. Oddziaływanie wsparcia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą	39
9. Jakość i trwałość utworzonych/utrzymanych miejsc pracy	40
9.1.Miejsca pracy utworzone / utrzymane w wyniku wsparcia przedsiębiorstw.....	40
9.1.1. Jakość utworzonych / utrzymanych miejsc pracy.....	40
9.1.2. Trwałość utworzonych miejsc pracy	42
9.2.Miejsca pracy utworzone / utrzymane /ulepszone w wyniku wsparcia osób.....	43
9.2.1. Jakość utworzonych / utrzymanych / ulepszonych miejsc pracy	43
9.2.2. Trwałość utworzonych / utrzymanych miejsc pracy.....	44
10. Wnioski i rekomendacje	46
Aneks 1 – porównanie metodologii ewaluacji krajowych.....	49

STRESZCZENIE

Niniejszy raport zawiera syntezę wyników badania Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia, które w 2010 roku kraje Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Polska i Węgry przeprowadziły na podstawie podobnego zakresu i zbliżonej metodologii (Słowacja dołączyła swoje opracowanie przedstawiające niektóre dane o rynku pracy w okresie przed i po akcesji do UE).

Głównym celem badania przeprowadzonego w krajach wyszehradzkich była analiza i ocena wpływu interwencji współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w ramach polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia, z uwzględnieniem wymagań gospodarki opartej na wiedzy. Synteza i podsumowanie wyników tego badania w prezentowanym raporcie miało na celu sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących roli polityki spójności we wspieraniu pełniejszego zatrudnienia i miejsc pracy lepszej jakości, wskazanie najbardziej skutecznych i efektywnych narzędzi wspierania zatrudnienia w ramach polityki spójności oraz przedstawienie rekomendacji dla lepszej koncentracji wsparcia w tym obszarze po 2013 roku.

Cechą wspólną badań ewaluacyjnych zrealizowanych w Czechach, na Węgrzech i w Polsce było wykorzystanie szerokiego zestawu zróżnicowanych metod zbierania i analizy danych w ramach łączenia podejścia top-down i podejścia bottom-up. W każdym z krajowych badań zastosowano następujące spektrum metodologiczne:

- Analiza danych zastanych, w tym:
 - analiza dokumentacji, dotychczasowych raportów i opracowań;
 - analiza danych statystycznych, których źródłem były krajowe urzędy statystyczne, Eurostat i krajowe ministerstwa;
 - analiza baz danych, przy wykorzystaniu takich metod, jak regresja i PSM (*Propensity Score Matching*);
- Wykorzystanie wyników makromodeli gospodarki, opracowanych niezależnie od projektu ewaluacyjnego (niezastosowane w raporcie czeskim);
- Badania ilościowe z wykorzystaniem kwestionariuszy;
- Badania jakościowe, obejmujące wywiady indywidualne lub grupowe;
- Studia przypadku projektów, które generowały miejsca pracy w przedsiębiorstwach (niezastosowane w raporcie czeskim).

Podsumowanie i synteza wyników badania pozwoliła sformułować szereg wniosków dotyczących skuteczności, trwałości i efektywności interwencji w ramach polityki spójności w obszarze rynku pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej.

Poniżej przedstawiamy główne wnioski:

Ogólne trendy na rynkach pracy w krajach wyszehradzkich

Wobec kurczącej się w Europie liczby osób w wieku produkcyjnym pobudzenie aktywności zawodowej obywateli będzie jednym z podstawowych wyzwań polityk rynku pracy, szczególnie w niektórych krajach Grupy Wyszehradzkiej, takich jak Polska czy Węgry, w których poziom aktywności zawodowej jest poniżej średniego poziomu notowanego w Unii Europejskiej.

Analiza współczynnika aktywności zawodowej pozwala stwierdzić, że najwyższą aktywnością zawodową charakteryzuje się gospodarka Czech i Słowacji, najniższą – Węgier. Należy jednakże zauważyć, że o ile w analizowanym okresie 1999-2008 w pozostałych krajach wyszehradzkich aktywność systematycznie spadała, to w przypadku Węgier rosła w tempie 0,5 proc. z roku na rok. Węgry (ze wskaźnikiem 61,5 w 2008 r.)

mają w tym względzie do odrobienia znaczny dystans, jaki dzieli je od średniej UE, która w 2008 r. wynosiła 70,9, lecz wydaje się, że wspomniany powyżej dodatni trend we współczynniku aktywności zawodowej pokazuje właściwe starania.

Wszystkie cztery kraje Grupy Wyszehradzkiej odnotowały w całym analizowanym okresie 1999-2008 wzrosty zatrudnienia. Najsilniejsze były one na Słowacji, gdzie liczba pracujących rosła o średnio 1,6 proc. z roku na rok. Podział na dwa podokresy badawcze pokazuje, że tempo wzrostu pracujących było silniejsze (i dodatnie) w okresie po wstąpieniu do Unii. Wyjątek stanowią Węgry, gdzie tempo wzrostu w tym czasie spadło w porównaniu do okresu przedakcesyjnego.

Pod względem poziomu wykształcenia we wszystkich badanych krajach występują podobne tendencje: spadek odsetka zatrudnionych z wykształceniem podstawowym (primary), stabilizacja odsetka zatrudnionych z wykształceniem średnim (secondary) i wzrost pracujących z wykształceniem wyższym. Jednakże tempo zmian tego zjawiska jest różne. Przynajmniej w dwóch przypadkach zmiany są dość wolne: Węgry, mając najwyższy udział pracujących bez wykształcenia (ISCED 0-2), charakteryzują się jednocześnie najniższym tempem spadku tego zjawiska (choć biorąc pod uwagę podokresy 1999-2003 i 2004-2008, to w tym drugim tempem spadku było zdecydowanie wyższe), zaś Czechy charakteryzują się najniższym udziałem pracujących z wyższym wykształceniem i najniższym tempem wzrostu tego udziału (choć tempo to znacznie wzrosło po akcesji do Unii).

Zgodnie ze Strategią Lizbońską miarą sukcesu w obszarze rynku pracy jest nie tyle niska stopa bezrobocia, co wysoka stopa zatrudnienia, która docelowo w 2010 r. powinna wynieść średnio dla krajów Unii Europejskiej 70 proc. Spośród wszystkich krajów Grupy Wyszehradzkiej najbliższej tego poziomu są Czechy z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia: w 2008 r. 66,6proc.. We wszystkich krajach wyszehradzkich zaobserwować można było znaczne różnice pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia kobiet i mężczyzn (najwyższe dla Czech), lecz jest to zjawisko obserwowane w wielu krajach europejskich.

Najwyższą stopą zatrudnienia osób w wieku 15-24 charakteryzują się Czechy i Polska. Czechy, mające najwyższą stopę zatrudnienia ogółem, zawdzięczają tę pozycję również zdecydowanie wyższemu niż w innych krajach zatrudnieniu osób w wieku 45-64 lat. Proces starzenia się społeczeństwa (lepiej widoczny w pięcioletnich grupach wiekowych) jest jednym z najpoważniejszych negatywnych czynników wpływających na gospodarkę i rozwój społeczny w Republice Czeskiej.

Wpływ polityki spójności na zmiany na rynkach pracy

Jednym z kluczowych pytań w badaniach i tworzonej na ich podstawie syntezy jest pytanie, w jakim stopniu interwencje realizowane w ramach polityki spójności przyczyniły się w sposób bezpośredni lub pośredni do utrzymania istniejących i powstania nowych miejsc pracy. Odpowiedź była utrudniona ze względu na różne metodologie oszacowania tego wpływu w różnych krajach. Aby poradzić sobie z tą trudnością i jednocześnie podać jakąś miarę skali oddziaływania polityki spójności na zatrudnienie w badanych gospodarkach, ostatecznie porównano wpływ funduszy do wielkości zatrudnienia w ostatnim roku objętym analizą. Uzyskano w ten sposób dość spójne wyniki pokazujące, że wpływ funduszy stanowi poniżej 1 proc. liczby zatrudnionych w 2008 r. analizowanych krajów, a dokładnie dla Czech wpływ funduszy stanowi od 0,66 do 0,95 proc. wartości zatrudnienia w roku 2008, w Polsce jest to 0,3-0,8 proc., zaś na Węgrzech: 0,53 proc.

Miejsca pracy utworzone w podziale na płeć, wiek i wykształcenie

W przypadku Polski i Czech badane interwencje charakteryzują się szczególnie pozytywnym oddziaływaniem na kategorię osób w wieku 15-24 lat (udział utworzonych dzięki interwencjom miejsc pracy jest większy od analogicznego udziału ogólnej zmiany

zatrudnienia w gospodarce). W przypadku Polski możemy również stwierdzić stosunkowo dużą skalę wsparcia osób w wieku 25-54 lat.

Jeśli chodzi o płeć osób, dla których utworzono miejsca pracy, to zestawienie danych świadczy o pozytywnych efektach interwencji wśród mężczyzn w przypadku Polski, a kobiet w przypadku Czech.

Biorąc pod uwagę wykształcenie widać, że zarówno w przypadku Czech, jak i Polski dzięki interwencjom udało się stworzyć miejsca pracy dla najmniej wykwalifikowanych pracowników (ISCED 0-2), pomimo, że zmiana zatrudnienia tej grupy pracowników była na przestrzeni lat 2003-2008 w gospodarce polskiej i czeskiej ujemna. Jednakże zdecydowanie więcej miejsc pracy dla najniżej wykwalifikowanych pracowników utworzono w Czechach. Natomiast w Polsce możemy mówić o dużej skali oddziaływania interwencji skierowanych do pracowników z wykształceniem średnim. Dla najlepiej wykształconych pracowników (ISCED 5-6) otrzymujemy wynik, że udział tworzonych miejsc pracy dzięki funduszom jest znacznie niższy niż udział faktycznej zmiany pracujących w tej grupie, jak i niższy od ich reprezentacji w rynku pracy z 2008 r. (można zatem sądzić, że miejsca pracy i tak zostałyby utworzone, nawet bez interwencji unijnych).

Miejsca pracy utworzone wg specyficznych grup osób, w szczególności osób niepełnosprawnych oraz długotrwale bezrobotnych

Wyniki przytoczone w raportach węgierskim, polskim i czeskim wskazują na pozytywny efekt interwencji unijnych na tworzenie miejsc pracy dla specyficznych grup osób, tj. osób długotrwale bezrobotnych lub niepełnosprawnych.

Wpływ polityki spójności na zróżnicowanie regionalnych rynków pracy

W wyniku analizy danych nie można stwierdzić, że polityka spójności wpływa pozytywnie na procesy konwergencji na regionalnych rynkach pracy w grupie krajów wyszehradzkich. Prawdopodobnie niewielkie oddziaływanie tej polityki w zakresie rynków pracy, szacowane na poziomie poniżej 1 proc. tego rynku, ma niewielkie możliwości odzwierciedlenia się we wskaźnikach makroekonomicznych (jak np. stopa bezrobocia), zwłaszcza w tak krótkim okresie.

Proces przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy

Obserwując trendy w strukturze pracujących, można odnotować pozytywny wpływ polityki spójności na przechodzenie do gospodarki opartej na wiedzy w krajach wyszehradzkich, chociaż wpływ ten jest niewielki, a tempo tego procesu jest powolne. Udział pracujących w sekcjach wymagających wysokich kwalifikacji i technologii oraz udział pracujących z wyższym wykształceniem rośnie.

Ocena skuteczności i efektywności interwencji w ramach polityki spójności

Jedno z pytań badawczych dotyczy oceny, jakie rodzaje interwencji funduszy strukturalnych były najskuteczniejsze i najbardziej efektywne. Jakie rodzaje interwencji warto kontynuować i rozwijać w kontekście zachodzących zmian na rynku pracy, szczególnie wobec obecnego i ewentualnych przyszłych kryzysów gospodarczych?

W analizie wyróżniono dwie grupy interwencji: skierowane na wsparcie przedsiębiorstw oraz adresowane do osób, w szczególności obejmujące edukację i szkolenia. Z tej perspektywy analizowano i porównywano wyniki badań w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Przedmiotem analizy były dane uzyskane w wyniku podejścia „bottom-up”, tzn. pochodzące od beneficjentów wsparcia i zebrane w drodze badań kwestionariuszowych,

lub pochodzące z baz danych. Oceniano skuteczność i efektywność instrumentów skierowanych na utworzenie i utrzymanie miejsc pracy.

Wsparcie skierowane do przedsiębiorstw wydaje się być skutecznym instrumentem tworzenia nowych miejsc pracy ze względu na wysoki efekt dodatkowości (szacowany na 71 proc. w przypadku Czech, 78 proc. w przypadku Polski). Skuteczność interwencji oceniana na poziomie dużych sektorów gospodarczych jest podobna w przemyśle i usługach. Wspieranie przedsiębiorstw sprzyja wzrostowi udziału kobiet w zatrudnieniu, a także zwiększa udział osób młodych wśród pracowników. Ponadto stwarza osobom długotrwale bezrobotnym więcej szans na reintegrację zawodową. Dynamiczny wzrost zatrudnienia przynosi w szczególności wspieranie przedsiębiorstw średniej wielkości. Wśród instrumentów wsparcia adresowanych do przedsiębiorstw największy przyrost miejsc pracy powodują inwestycje w majątek trwały firm. Jednakże największą efektywnością, mierzoną kosztem utworzenia miejsca pracy, odznacza się doradztwo dla firm.

Mniejsze firmy, a w szczególności mikroprzedsiębiorstwa, najbardziej skutecznie wykorzystują otrzymane wsparcie na utrzymanie miejsc pracy. Spośród różnych instrumentów wspierania przedsiębiorstw największy efekt w utrzymaniu miejsc pracy dają inwestycje w rozwój zdolności operacyjnych firm. Wsparcie skierowane na utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach jest tańsze niż wsparcie na tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w przypadku miejsc pracy z niskim wykształceniem.

W trakcie przeprowadzonych ewaluacji stwierdzono wpływ wsparcia adresowanego do osób na poziom zatrudnienia. W Czechach realizacja projektów finansowanych ze środków EFS wiązała się z utworzeniem 30 tys. nowych miejsc pracy. W Polsce wsparcie z funduszy strukturalnych przyczyniło się do założenia około 60 tys. działalności gospodarczych (z których większość okazała się trwałych). Ponadto po szkoleniach przekwalifikowujących pracowników w sektorach zagrożonych procesami restrukturyzacji gospodarki 10-15 tys. osób podjęło zatrudnienie w innych działach gospodarki. Jeśli chodzi o inne szkolenia lub formy edukacji pracowników, około 700 tys. uczestników szkoleń lub innych form podnoszenia kwalifikacji wykorzystuje nabytą wiedzę i umiejętności w obecnie wykonywanej pracy. Przeprowadzona metodą PSM analiza wpływu wsparcia osób bezrobotnych na prawdopodobieństwo podjęcia przez nich zatrudnienia przyniosła odmienne wnioski w Czechach, w których zaobserwowano efekt netto w wysokości 9-10 pp., i w Polsce, w której sumaryczny efekt netto był zerowy. Efekt netto w Polsce był jednak zróżnicowany w czasie, wykazując trend rosnący od negatywnego na poziomie 14-18 pp. przed III kwartałem 2005 do pozytywnego na poziomie 8-18 pp. od początku roku 2007. Skuteczność i efektywność poszczególnych form wsparcia zależy od grupy docelowej, dlatego trudno sformułować jednoznaczne wnioski o wyższości jednym form nad drugimi. Niemniej jako szczególnie warte kontynuacji były wymieniane: wsparcie osób rozpoczynających działalność gospodarczą, wsparcie rozwojowe szkół i przedszkoli, a także szkolenia dotyczące konkretnych umiejętności zawodowych, umiejętności obsługi komputera, prawa jazdy, wiedzy z zakresu ekonomii i biznesu oraz języków obcych.

Jakość i trwałość utworzonych/utrzymanych miejsc pracy

Oceniając jakość i trwałość miejsc pracy utworzonych w wyniku wsparcia przedsiębiorstw trzeba zauważyć, że uzyskany obraz nie jest jednorodny w różnych krajach. Z badania w Polsce wynika, że wsparcie z funduszy unijnych wspiera proces podnoszenia jakości miejsc pracy, zarówno w wymiarze wykształcenia, jak i stanowisk oraz zawodów i specjalności, a także poziomu wynagrodzeń. Jednakże badania węgierskie i czeskie pokazują, że biorąc pod uwagę kluczowy parametr jakości miejsca pracy, jakim jest wykształcenie, nie obserwuje się tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości w wyniku wsparcia przedsiębiorstw w tych krajach. Natomiast utworzone miejsca pracy cechują się

trwałością. Najwięcej trwałych miejsc tworzą firmy średnie, ustabilizowane, z dłuższym okresem funkcjonowania.

W przypadku wsparcia skierowanego do osób trzeba zauważyć, że, podobnie jak w przypadku wsparcia przedsiębiorstw, wnioski dotyczące jakości i trwałości nie są jednorodne w poszczególnych krajach. W Czechach i na Węgrzech o jakości miejsc pracy utworzonych i ulepszonych przy wykorzystaniu środków EFS można wnioskować na podstawie takich ich charakterystyk jak grupa zawodowa, wysokość wynagrodzenia i wykształcenie osób je zajmujących. Konkluzje są jednak przeciwne: o ile w Czechach wspierane były głównie miejsca pracy niskiej jakości, o tyle na Węgrzech wsparcie z EFS sprzyjało tworzeniu miejsc wysokiej jakości. W Polsce przyjęto perspektywę przeszkolonej osoby pracującej, badając wpływ udziału w szkoleniu na wzrost jakości jej miejsca pracy. Na przestrzeni co najmniej 2 lat 75 proc. uczestników projektów doznało poprawy warunków pracy w postaci awansu na wyższe stanowisko, wzrostu wynagrodzenia, otrzymania nowych świadczeń pozapłacowych bez utraty dotychczasowych lub poprawy ogólnych warunków pracy. Jednak tylko 21 proc. respondentów doznało takiej poprawy i jednocześnie uważało, że istotnie przyczynił się do tego ich udział w projekcie. Dlatego stwierdzając istnienie wpływu polityki spójności na jakość miejsc pracy beneficjentów szkoleń trzeba jednocześnie zauważyć, że ma on ograniczony zakres. Podobnie jak w przypadku wsparcia przedsiębiorstw, wyniki ewaluacji pozwalają wyciągnąć optymistyczne wnioski co do trwałości efektów wsparcia osób ze środków EFS.

1. WSTĘP

Po rozszerzeniu Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej istotnie na znaczeniu zyskały kwestie związane ze spójnością gospodarczą i społeczną. Państwa Grupy Wyszehradzkiej – Czechy, Polska Słowacja i Węgry - stały się głównymi beneficjentami polityki spójności. W krajach tych kwestie związane z bezrobociem oraz poziomem i jakością zatrudnienia należą do najtrudniejszych problemów społeczno-ekonomicznych. Prowadzenie skutecznej i efektywnej polityki zatrudnienia oraz określenie najlepszych narzędzi wspierających zatrudnienie stanowi w obecnej sytuacji jedno z głównych wyzwań dla wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej.

W tym kontekście zasadnym jest znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaka jest rola i wpływ europejskiej polityki spójności na podniesienie poziomu i jakości zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Istotne wydaje się znalezienie elementów wspólnych – narzędzi, które okazały się skuteczne i efektywne we wszystkich tych krajach.

W 2010 roku kraje Grupy Wyszehradzkiej: Czechy, Polska i Węgry zrealizowały badanie *Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia* na podstawie podobnego zakresu i zbliżonej metodologii. Jednocześnie Słowacja opracowała krótki dokument, który przedstawia sytuację na rynku pracy i w obszarze zatrudnienia oraz informacje na temat wpływu polityki spójności na zatrudnienie w tym kraju.

Synteza i podsumowanie wyników otrzymanych w poszczególnych krajach ma umożliwić sformułowanie wniosków i rekomendacji dotyczących roli polityki spójności we wspieraniu pełniejszego zatrudnienia oraz miejsc pracy lepszej jakości, w tym zaliczanych do nośników gospodarki opartej na wiedzy. Synteza taka będzie wkładem do dyskusji nad przyszłością europejskiej polityki spójności, która toczy się obecnie pomiędzy KE i krajami członkowskimi. Niniejszy raport jest próbą przedstawienia takiej syntezy.¹

2. OPIS ZASTOSOWANYCH PODEJŚĆ BADAWCZYCH I METODOLOGII

Cechą wspólną badań ewaluacyjnych zrealizowanych w Czechach, na Węgrzech i w Polsce jest wykorzystanie szerokiego zestawu zróżnicowanych metod zbierania i analizy danych w ramach łączenia podejścia *top-down* i podejścia *bottom-up*. W każdym z krajowych badań zastosowano następujące spektrum metodologiczne:

- Analiza danych zastanych, w tym:
 - analiza dokumentacji, dotychczasowych raportów i opracowań;
 - analiza danych statystycznych, których źródłem były krajowe urzędy statystyczne, Eurostat i krajowe ministerstwa;

¹ W badaniu podsumowującym wyniki ewaluacji Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia poddano analizie następujące raporty: *Impact of the Cohesion Policy on the level and quality of employment in the Czech Republic*, Prague, July 2010; *The impact of Cohesion Policy on the level and quality of employment in Poland*, Warsaw, July 2010; *Impact of the Cohesion Policy on employment level and quality in the Visegrad countries*, Budapest, November 2010 oraz opracowanie *Data for the summary report of the Impact Evaluation of the Cohesion Policy implemented between 1 January 2004 and 31 December 2008 on the level and quality of employment in the V4 Member States*, Bratislava, November 2010.

- analiza baz danych², przy wykorzystaniu takich metod, jak regresja i PSM (*Propensity Score Matching*);
- Wykorzystanie wyników makromodeli gospodarki, opracowanych niezależnie od projektu ewaluacyjnego (niezastosowane w raporcie czeskim);
- Badania ilościowe z wykorzystaniem kwestionariuszy;
- Badania jakościowe, obejmujące wywiady indywidualne lub grupowe;
- Studia przypadku projektów, które generowały miejsca pracy w przedsiębiorstwach (niezastosowane w raporcie czeskim).

Między zestawami zastosowanych w poszczególnych krajach metod i technik zachodzą również pewne różnice. W ewaluacji czeskiej nie wykorzystano wyników makromodeli gospodarki ani studiów przypadku. Polską specyfiką jest zastosowanie ekstrapolacji trendów oraz panelu ekspertów. W poszczególnych krajach zastosowano różne techniki badań ilościowych i jakościowych. W przypadku Czech przeprowadzono badania z użyciem kwestionariusza internetowego (CAWI) oraz wywiady indywidualne (IDI)³, w przypadku Polski wywiady osobiste wspomagane komputerowo (CAPI), wywiady telefoniczne wspomagane komputerowo (CATI), indywidualne wywiady pogłębione (IDI) i panel ekspercki, a w przypadku Węgier ankietę przesyłaną pocztą elektroniczną oraz zogniskowane wywiady grupowe (FGI). Ponadto w Czechach i Polsce metodę PSM wykorzystano do zbadania efektu netto interwencji skierowanych do osób bezrobotnych, a na Węgrzech jedynie do wyłonienia próby przedsiębiorstw, którą następnie poddano analizie metodą podwójnej różnicy (*difference-in-differences regression*)⁴. Zestawienie stosowanych metod zawarto w tabeli 1 w aneksie 1 do niniejszego raportu.

Różnice między poszczególnymi krajami wyrażały się nie tylko w zestawie zastosowanych metod, ale również w zastosowaniu różnych metod w odniesieniu do poszczególnych zagadnień badawczych (co ma duże znaczenie z punktu widzenia porównywalności wyników). Jeżeli wyróżnić siedem obszarów badawczych – 1) analizę stanu i struktury zatrudnienia przed i po akcesji (nie przeprowadzoną w raporcie węgierskim), 2) pomiar całościowego wpływu funduszy unijnych na poziom i jakość zatrudnienia w gospodarce; 3) konwergencję regionów; 4) wpływ interwencji w obszarze wzrostu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw; 5) wpływ interwencji w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego; 6) wpływ interwencji w obszarze modernizacji i rozwoju infrastruktury; 7) integrację i weryfikację wniosków – to jako cecha ewaluacji polskiej rysuje się największa specjalizacja metod, które rzadziej przekraczają granice obszarów badawczych. Natomiast w przypadku czeskim, a zwłaszcza węgierskim, metody badawcze były stosowane do badania jednocześnie wielu rodzajów wpływu interwencji. We wszystkich krajach metodą stosowaną w wielu obszarach była analiza dokumentacji, dotychczasowych raportów i opracowań.

Jako przykładowe różnice w zastosowaniu metod można wymienić to, że o ile raporty polski i węgierski do pomiaru sumarycznego wpływu polityki spójności wykorzystwały w ramach podejścia *top-down* wyniki makromodeli gospodarki, o tyle raport czeski dokonując analogicznego szacunku oparł się na dostępnych bazach danych. W ewaluacji czeskiej i polskiej do zbadania efektów wsparcia osób bezrobotnych wykorzystano metodę PSM, natomiast w raporcie węgierskim kwestię tę poruszono jedynie w wywiadach FGI. Tylko w polskiej ewaluacji zastosowano odrębną metodę do integracji i

² W szczególności wykorzystano bazy danych beneficjentów, którzy otrzymali wsparcie współfinansowane z funduszy unijnych, a także prowadzone przez administrację publiczną bazy osób bezrobotnych i bazy przedsiębiorstw.

³ Zastosowano technikę wywiadów pogłębionych, w których respondenci otrzymali zestaw uprzednio przygotowanych pytań.

⁴ Metoda *difference-in-differences* jest, podobnie jak PSM, metodą ustalania stanu kontrfaktycznego pozwalającego na wyliczenie nieobciążonego autoselekcją wpływu funduszy.

weryfikacji wniosków. Bardziej szczegółowe zestawienie przyporządkowania metod do obszarów badawczych jest zawarte w tabeli 2 w aneksie 1.

Narzędzie badawcze (np. kwestionariusze badań ilościowych) zostały opracowane niezależnie w ramach poszczególnych ewaluacji krajowych, co ogranicza międzynarodową porównywalność wyników.

Na Słowacji w zastępstwie badania ewaluacyjnego przygotowano krótkie opracowanie, bazujące na danych statystycznych i podsumowujące wyniki przeprowadzonych w tym kraju ewaluacji.

3. OGÓLNE TRENDY NA RYNKACH PRACY W KRAJACH WYSZEHRADZKICH W DWÓCH PODOKRESACH BADAWCZYCH: 1999-2003, 2004-2008

W rozdziale niniejszym scharakteryzowano rynek pracy w czterech krajach wyszehradzkich w dwóch podokresach badawczych – przed akcesją (1999-2003) i po akcesji do Unii Europejskiej (2004-2008), w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie: **czy trendy w aktywności zawodowej, stopie zatrudnienia oraz w strukturze pracujących zmieniły się w okresie po akcesji do Unii?** Odpowiedź na to pytanie pozwoli następnie odpowiedzieć na pytanie postawione przez Zamawiającego niniejszą syntezę, a mianowicie: **ile miejsc pracy zostało utworzonych** z uwzględnieniem następujących przekrojów:

- poziomu wykształcenia osób zatrudnionych (podział wg Eurostatu):
 - Pre-primary, primary & lower secondary, level 0-2,
 - Upper secondary & post secondary, level 3-4,
 - Tertiary education, level 5-6;
- wieku osób zatrudnionych (ze szczególnym uwzględnieniem osób młodych i w wieku poprodukcyjnym):
 - 15-24,
 - 25-54,
 - 55-64;
- płci osób zatrudnionych;
- specyficznych grup osób (np. niepełnosprawni, wychodzący z długotrwałego bezrobocia).

Niestety, analiza raportów pod kątem niniejszego pytania badawczego nie pozwoliła na dokonanie satysfakcjonującej syntezy wyników (w szczególności z uwzględnieniem wszystkich wymienionych powyżej przekrojów), dlatego w wielu wypadkach dokonano własnych analiz posługując się danymi z baz danych Eurostatu⁵.

3.1 Poziom aktywności zawodowej

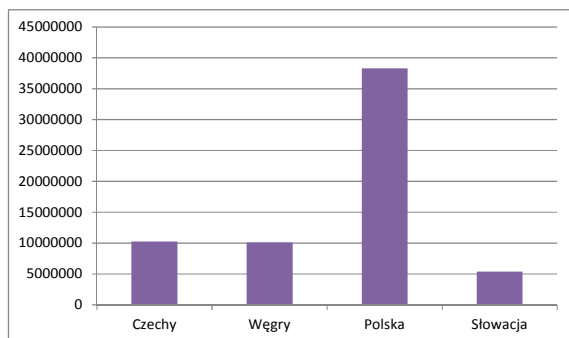
Podstawową kategorią wpływającą na podaż na rynku pracy jest aktywność zawodowa, czyli liczba osób, które chcą i mogą pracować. Aktywność zawodowa zależy od wielu czynników ekonomicznych takich jak popyt na pracę, poziom płac, pozapłacowe źródła dochodów, jak i czynników społecznych (preferowany model rodziny, postawy wobec pracy, tradycje pracy zawodowej kobiet, wzory konsumpcji). **Wobec kurczącej się w**

⁵ W szczególności w podrozdziale pierwszym należało dokonać własnych obliczeń, bowiem nawet jeśli raport omawiał poruszane tam zagadnienia, to często forma prezentacji wyników uniemożliwiała ich spójne porównanie. Prezentowane w podrozdziale pierwszym niniejszej syntezy analizy były jednakże dokonywane „pod kontrolą” raportów poszczególnych krajów, i jeśli dane uzyskane z Eurostatu, stały w sprzeczności z danymi prezentowanymi w raportach wyraźnie wskazywaliśmy na taką rozbieżność i/lub jej prawdopodobne przyczyny.

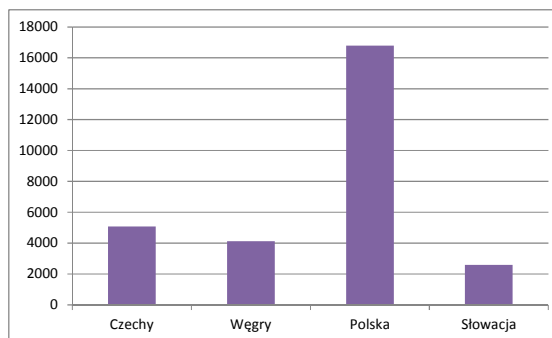
Europie liczby osób w wieku zdolności do pracy pobudzanie aktywności zawodowej obywateli będzie jednym z podstawowych wyzwań polityk rynku pracy, szczególnie w niektórych krajach Grupy Wyszehradzkiej, tj. Polsce, czy Węgrzech, w których poziom aktywności zawodowej jest poniżej poziomu notowanego w Europie.

Analizowane kraje znacznie różnią się liczbą osób aktywnych zawodowo, co wynika ze znacznych różnic w liczbie ludności – por. wykres 3.1a i 3.1b, dlatego najwygodniej posługiwać się w analizach współczynnikiem aktywności zawodowej, który mierzy udział osób aktywnych zawodowo w ogóle osób z danego przedziału wiekowego – tutaj 15-64.

Wykres 3.1a. Średnia (dla okresu 1999-2008) liczba ludności



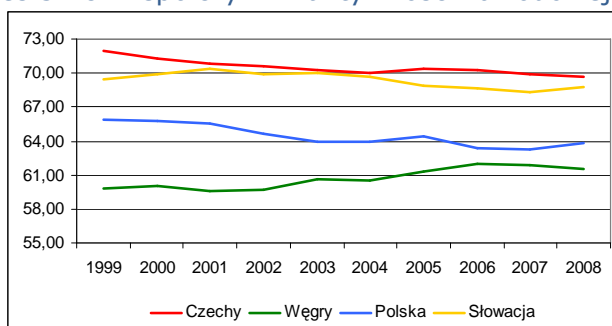
Wykres 3.1b. Średnia (dla okresu 1999-2008) liczba osób aktywnych zawodowo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_agaed&lang=en.

Analiza współczynnika aktywności zawodowej- por. wykres 3.1c pozwala stwierdzić, że **najwyższą aktywnością zawodową charakteryzuje się gospodarka Czech i Słowacji, najniższą – Węgry**. W analizowanym okresie 1999-2008 średni współczynnik aktywności zawodowej wynosił dla Czech 71, dla Słowacji 69, dla Polski 65, zaś dla Węgień 61. Należy jednakże zauważyć, że o ile w trzech pierwszych krajach aktywność systematycznie spadała, to w przypadku Węgień rosła w tempie 0,5 proc. z roku na rok – por. wykres 3.1c. **Węgry mają w tym względzie do odrobienia olbrzymi dystans jaki dzieli je od średniej UE25**, która w 2008 r. wynosiła 70,9⁶, lecz wydaje się, że wspomniany powyżej dodatni trend we współczynniku aktywności zawodowej pokazuje właściwe starania.

Wykres 3.1c. Współczynnik aktywności zawodowej 15-64



Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsi_act_a&lang=en.

⁶ Największy dystans mają do odrobienia Malta i Węgry (dane za rok 2008). Polska jest pod tym względem na 8 miejscu (różnica 7,6 pp.). Kraje o najwyższych współczynnikach aktywności zawodowej rzędu 80% to kraje skandynawskie. Czechy i Słowacja to kraje osiągające średnią dla UE25.

3.2. Liczba i struktura pracujących w krajach wyszehradzkich

Jak już wcześniej wspomniano, analizowane kraje są zróżnicowane pod względem liczby ludności, co rzutuje na znaczne różnice w wielkości rynku pracy (różnica pomiędzy największym i najmniejszym rynkiem pracy jest prawie siedmiokrotna). Dlatego nie można analizować zmian w liczbie pracujących w ujęciu bezwzględnym, bowiem informacja, że w roku 2008 zatrudnienie w Czechach, Węgrach, Polsce i Słowacji było wyższe niż w 1999 roku o odpowiednio 280, 80, 893 i 298 tys. osób⁷ jest informacją, której bezpośrednio nie można zastosować do porównań pomiędzy krajami. Po przyrównaniu tych różnic do okresu bazowego, czyli po uwzględnieniu skali badanego zjawiska, otrzymamy dane pokazane w tabeli 3.2a. Możemy odczytać z niej, że wszystkie kraje wyszehradzkie zanotowały wzrosty zatrudnienia - **największe zmiany w całym analizowanym okresie zanotowała Słowacja**, gdzie liczba pracujących była w 2008 r. o 14 proc. wyższa niż w roku 1999. Dzieląc analizowany okres na połowę, możemy zauważyć, że **we wszystkich, oprócz Węgier, krajach pozytywne zmiany w zatrudnieniu są obecne przede wszystkim w okresie po wejściu do Unii**.

Tabela 3.2a. Zmiany w liczbie pracujących w %

	2008/1999	2003/1999	2008/2004
Czechy	6%	0%	6%
Węgry	2%	3%	-1%
Polska	6%	-9%	15%
Słowacja	14%	2%	12%

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=en.

Powyższa analiza również nie oddaje całkowicie istoty analizowanego zjawiska, bowiem pozwala na porównania zmian w odniesieniu do konkretnego roku, który, jeśli jest rokiem o wyjątkowo wysokim lub niskim poziomie zatrudnienia, będzie miał wpływ na odpowiednio zniżenie lub zawyżenie procentowej zmiany pracujących. Dlatego najbardziej właściwym wskaźnikiem do oceny zmian na analizowanych rynkach pracy jest średnie tempo zmian w liczbie pracujących, które podaje tabela 3.2b.

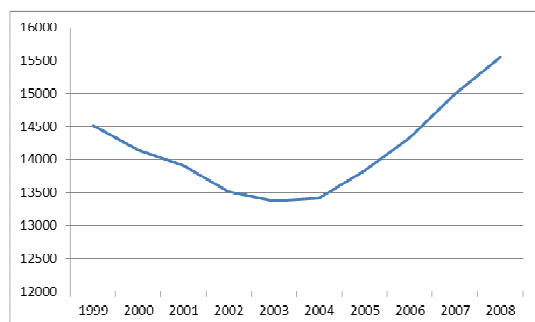
Tabela 3.2b. Średnie tempo zmian liczby pracujących w trzech okresach badawczych

	1999-2008	1999-2003	2004-2008
Czechy	0,6%	0,1%	1,6%
Węgry	0,3%	0,8%	-0,1%
Polska	0,7%	-2,4%	3,7%
Słowacja	1,5%	0,4%	3,0%

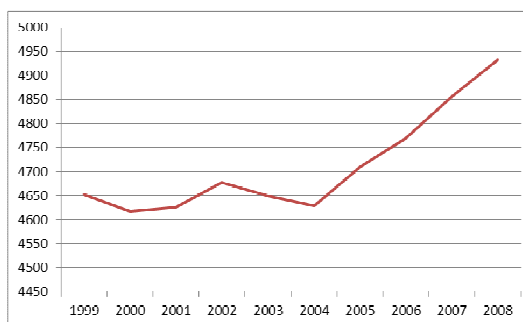
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=en.

⁷ Na podstawie danych <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do>.

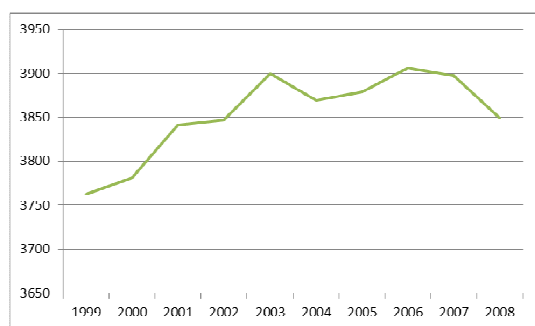
Wykres 3.2a. Liczba pracujących w Polsce w tys. osób



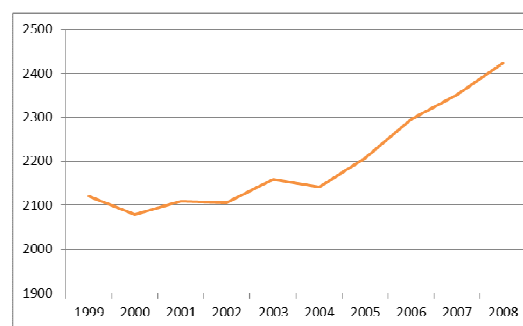
Wykres 3.2b. Liczba pracujących w Czechach w tys. osób



Wykres 3.2c. Liczba pracujących na Węgrzech w tys. osób



Wykres 3.2d. Liczba pracujących na Słowacji w tys. osób



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaed&lang=en.

Ponowie możemy sformułować wniosek, że wszystkie cztery kraje Grupy Wyszehradzkiej odnotowały w całym analizowanym okresie wzrosty zatrudnienia. Najsilniejsze były one na Słowacji, gdzie liczba pracujących rośnie o średnio 1,6 proc. z roku na rok⁸ - por. tabela 3.2b oraz wykres 3.2d. Podział na dwa podokresy badawcze pokazuje, że tempo wzrostu pracujących było silniejsze (i dodatnie) w okresie po wstąpieniu do Unii. Wyjątek stanowią Węgry, gdzie tempo wzrostu w tym czasie spadło w porównaniu do okresu poprzedzającego wstąpienie do UE.

3.3. Struktura zatrudnienia wg wykształcenia

Podział na trzy kategorie wykształcenia: podstawowego, średniego i wyższego został dokonany w oparciu o *Międzynarodową Standardową Klasyfikację Kształcenia (International Standard Classification of Education, w skrócie ISCED)*. W najnowszej klasyfikacji ISCED wyróżniamy 7 poziomów edukacyjnych: 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6 od wychowania przedszkolnego (ISCED poziom 0) do drugiego etapu kształcenia wyższego (prowadzącego do zaawansowanych kwalifikacji badawczych - ISCED 6). Poszczególne poziomy oznaczają:

⁸ O rocznym tempie wzrostu zatrudnienia informują nas (w przybliżeniu) wykładniki pokazanej na wykresach funkcji trendu.

ISCED 0: wychowanie przedszkolne,

ISCED 1: szkoła podstawowa,

ISCED 2: gimnazjum,

ISCED 3: liceum ogólnokształcące, liceum profilowane, technikum, uzupełniające liceum ogólnokształcące, technikum uzupełniające, zasadnicza szkoła zawodowa,

ISCED 4: szkoły policealne,

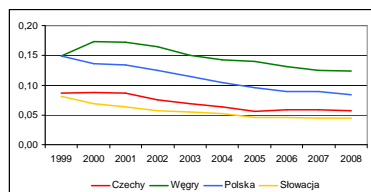
ISCED 5: wyższe studia zawodowe, studia magisterskie, studia uzupełniające magisterskie, studia podyplomowe, ISCED 6: studia doktoranckie.

Powyższe grupy można agregować do następujących trzech typów wykształcenia:

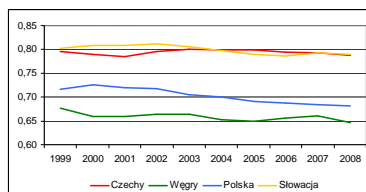
1. Bez wykształcenia (niskie kwalifikacje) – ISCED 0-2,
2. Wykształcenie średnie (średnie kwalifikacje) – ISCED 3-4,
3. Wykształcenie wyższe (wysokie kwalifikacje) – ISCED 5-6⁹.

Poniżej znajdują się wykresy odsetka pracujących wg wykształcenia¹⁰.

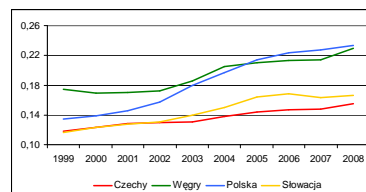
Wykres 3.3a. Odsetek osób zatrudnionych z wykształceniem podstawowym



Wykres 3.3b. Odsetek osób zatrudnionych z wykształceniem średnim



Wykres 3.3c. Odsetek osób zatrudnionych z wykształceniem wyższym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaed&lang=en.

Z powyższych wykresów wynika, że najwyższym odsetkiem pracujących z wykształceniem podstawowym charakteryzują się Węgry (średnio 15 proc.), najniższym Słowacja (średnio 6 proc.). Najwyższy odsetek pracujących z wykształceniem średnim jest na Słowacji i Czechach (średnio ok. 80 proc.), zaś w Polsce i na Węgrzech wynosi on średnio ok. 70 proc.. Pracujących z wykształceniem wyższym jest najwięcej na Węgrzech i w Polsce (średnio 19 proc.), Słowacja i Czechy charakteryzują się poziomem 14 proc..

Z powyższych wykresów wynikają podobne tendencje we wszystkich analizowanych krajach: spadek odsetka zatrudnionych z wykształceniem podstawowym (primary), stabilizacja odsetka zatrudnionych z wykształceniem średnim (secondary) i wzrost pracujących z wykształceniem wyższym. Jednakże tempo zmian tego zjawiska jest różne. Zbliżonym tempem spadku odsetka osób z wykształceniem podstawowym charakteryzują się: Czechy, Polska i Słowacja. W przypadku Węgry, które mają najwyższy odsetek niewykształconych pracowników, tempo spadku jest mniejsze. Jeśli chodzi o odsetek

⁹ Na podstawie opracowania CEDEFOP: *Future skill needs in Europe. Medium-term forecast. Synthesis report*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2008, s. 110-112

¹⁰ W niniejszym podrozdziale, w celu uniknięcia powtórzeń, zamiennie używamy pojęć wykształcenie podstawowe-brak wykształcenia-niskie kwalifikacje-primary na określenie poziomu wykształcenia określonego przez ISCED 0-2.

osób z wykształceniem średnim, to tak jak stwierdziliśmy powyżej, charakteryzują się one brakiem tendencji rozwojowej – ich poziom jest względnie stabilny w czasie. Odsetek osób z wykształceniem wyższym rósł we wszystkich krajach; najsilniej w Polsce, potem na Słowacji, Węgrzech, a najsłabiej w Czechach.

Podsumowując należy zauważyć, że przynajmniej dla dwóch krajów **należałoby postulować zwiększenie dynamiki zmian w zakresie:**

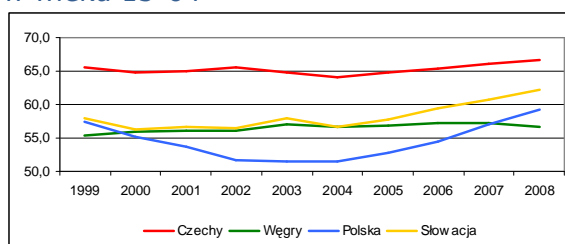
- **tempa spadku odsetka pracujących z najniższymi kwalifikacjami dla Węgier** (które mając najwyższy udział pracujących bez wykształcenia (ISCED 0-2) charakteryzują się jednocześnie najniższym tempem spadku tego zjawiska)
- **tempa wzrostu odsetka pracujących z wykształceniem wyższym dla Czech** (które charakteryzują się najniższym udziałem pracujących z wyższym wykształceniem i najniższym tempem wzrostu tego zjawiska).

3.4 Wskaźniki zatrudnienia w podziale na płeć i wiek

Zgodnie ze Strategią Lizbońską miarą sukcesu w obszarze rynku pracy jest nie tyle niska stopa bezrobocia (którą analizujemy w rozdziale 3.5), co wysoka stopa zatrudnienia, która docelowo w 2010 r. powinna wynieść średnio dla krajów Unii Europejskiej 70 proc. (na co wskazują autorzy raportu polskiego – s. 29 i czeskiego – s. 18). **Spośród wszystkich krajów grupy wyszehradzkiej najbliżej tego poziomu są Czechy z najwyższym wskaźnikiem zatrudnienia, powyżej 65 proc.** (mówiącym o udziale osób pracujących w stosunku do ogółu populacji w określonym wieku) - por. wykres 3.4a. Fakt ten podkreślają autorzy raportu czeskiego (s. 18), pisząc, że na tle wszystkich krajów UE Czechy wypadają powyżej średniej dla UE 25.

W analizowanym okresie wskaźnik zatrudnienia w Polsce najpierw malał (lata 1999-2003), a następnie rósł (2004-2008) do poziomu 59,2 proc. oznaczającego, że na 100 osób w wieku 15-64 lata pracowało 59. W pozostałych analizowanych krajach zmiany wskaźnika zatrudnienia były znacznie słabsze – na Słowacji i Węgrzech można było stwierdzić wzrost wskaźnika zatrudnienia o średnio 0,47 proc. i 0,51 proc. z roku na rok na przestrzeni lat 1999-2008. W Czechach poziom tego wskaźnika był względnie stały (tak też go oceniają autorzy raportu czeskiego na str. 17).

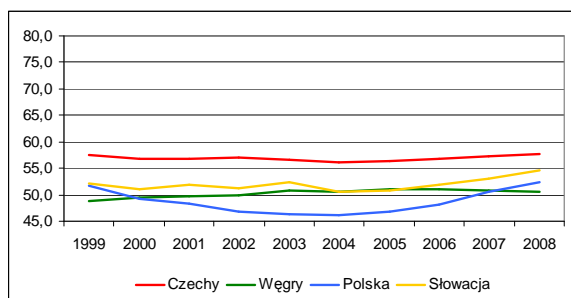
Wykres 3.4a. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-64



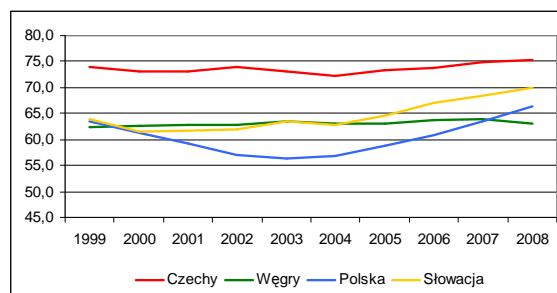
Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_argan&lang=en, Raport czeski, s. 17.

W Polsce zaobserwować można było znaczne różnice pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia kobiet i mężczyzn: odsetek pracujących kobiet jest średnio o 25 proc. niższy niż mężczyzn.. Podobny dystans (średnio w okresie 1999-2008) odnotowują Węgry i Słowacja, gdzie odsetek pracujących kobiet jest odpowiednio o 26 proc. i 24 proc. niższy niż odsetek pracujących mężczyzn. W przypadku Czech różnica ta wynosi aż 29 proc. (por. raport czeski s. 17 oraz wykresy 3.4b i 3.4c).

Wykres 3.4b. Wskaźnik zatrudnienia kobiet w wieku 15-64



Wykres 3.4c. Wskaźnik zatrudnienia mężczyzn w wieku 15-64

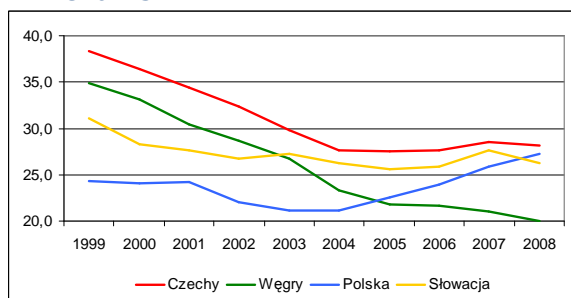


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z

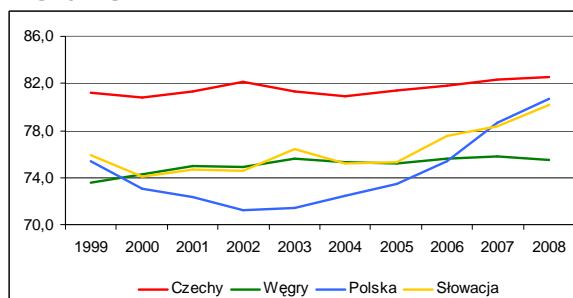
http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_argan&lang=en.

Jeśli chodzi o strukturę wiekową osób pracujących, to analiza raportów nie pozwala dokonać syntezy danych, bowiem autorzy raportu polskiego i czeskiego (w tych dwóch raportach została dokonana w ogóle tego rodzaju analiza) przytoczyli inne przedziały wiekowe. Aby dokonać jednakże takiej syntezy przyjęto przedziały zaproponowane w raporcie czeskim (s. 18): 15-24, 25-44, 45-64, 65+. Zmiany w tych grupach pokazują wykresy 3.4d-3.4g.

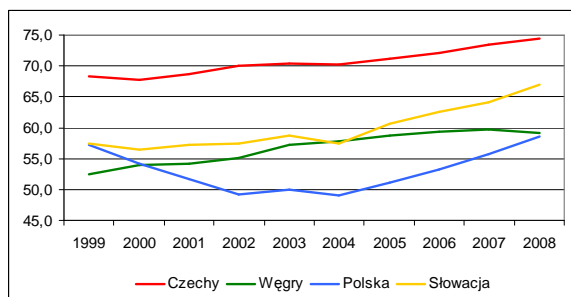
Wykres 3.4d. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15-24



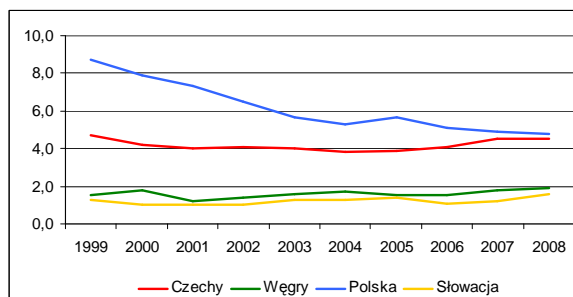
Wykres 3.4e. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 25-44



Wykres 3.4f. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 45-64



Wykres 3.4g. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 65+



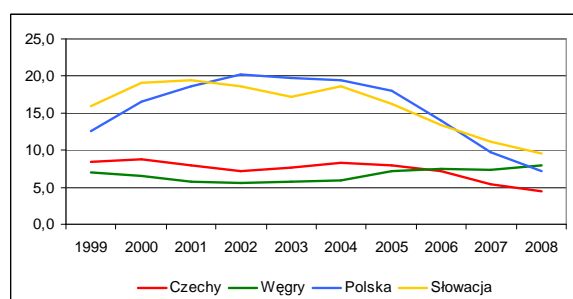
Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgaed&lang=en

Analiza powyższych wykresów pozwala stwierdzić, że najwyższą stopą zatrudnienia osób w wieku 15-24 charakteryzują się Czechy, które mają również wyższą niż w innych krajach stopę zatrudnienia osób w pozostałych grupach wiekowych (oprócz 65+). Autorzy projektu czeskiego (s. 18) zwracają jednocześnie uwagę, że **proces starzenia się społeczeństwa (który jest lepiej obserwowalny w pięcioletnich grupach wiekowych) jest jednym z najpoważniejszych negatywnych czynników wpływających na gospodarkę i rozwój społeczny w Republice Czeskiej.**

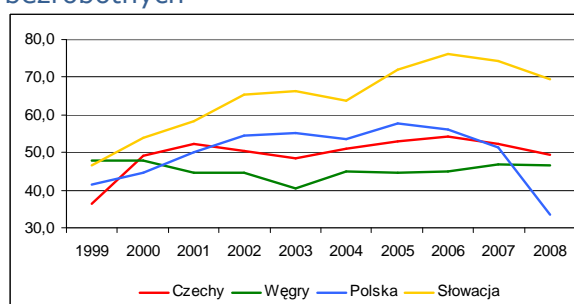
3.5. Bezrobotni i długotrwale bezrobotni

W latach 1999-2008 w Polsce wystąpił pod względem bezrobocia wyraźny podział na dwa podokresy: wzrostu stóp bezrobocia do roku 2002, oraz spadku stóp bezrobocia – najpierw powolny, a od 2005 r. intensywny. Podobne tendencje zaobserwować można w gospodarce słowackiej, dla której poziom stopy bezrobocia jest podobny do poziomowi polskiego – średnia dla obu krajów w latach 1999-2008 jest powyżej 15 proc., podczas gdy w przypadku Węgier i Czech średnia stopa bezrobocia jest dwukrotnie niższa – por. wykres 3.4a. W przypadku Słowacji jednakże wysoka stopa bezrobocia jest dodatkowo powiązana z wysokim udziałem osób długotrwale bezrobotnych, który w 2006 r. osiągnął rekordowy poziom 75 proc. ogółu bezrobotnych – por. wykres 3.5a-3.5b.

Wykres 3.5a. Stopa bezrobocia



Wykres 3.5b. Udział długotrwale bezrobotnych w porównaniu do ogółu bezrobotnych



Źródło: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_urgaed&lang=en

4. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ZMIANY NA RYNKACH PRACY

Poniżej podajemy wyniki, jakie uzyskali ewaluatorzy poszczególnych krajów w odniesieniu do wpływu polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia. Szczegółowe wyniki znajdują się w poniższej tabeli.

Tabela 4. Wpływ polityki spójności na wielkość zatrudnienia osób w wieku 15-64

	Czechy	Węgry	Polska	Słowacja
Wpływ polityki spójności w tys. osób	32,6-47	20,2	46-124	b.d.
Wielkość zatrudnienia w 2003 w tys. osób ¹¹	4649,3	3899,4	13379,5	2159,9
Wielkość zatrudnienia w 2008 w tys. osób ¹²	4933,5	3849,2	15557,4	2423,4
Zmiana zatrudnienia 2008/2003 w tys. osób	284,2	-50,2	2177,9	263,5
Udział wpływu w wielkości rynku w 2008 r.	0,66%-0,95%	0,53%	0,3%-0,8%	b.d.
Udział wpływu w ogólnej zmianie zatrudnienia w latach 2003-2008	11,5-16,5%	-	2,1-5,7%	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportów: czeskiego, polskiego i węgierskiego (wiersz pierwszy) oraz danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=en (wiersz drugi i trzeci).

Bardzo trudno jest porównać wpływ funduszy unijnych pomiędzy krajami ze względu na różne metodologie ich liczenia (por. rozdział metodologiczny). Dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że Czesi dokonali ewaluacji również programów 2007-2013, co nie było przedmiotem ewaluacji w raporcie polskim i węgierskim. W raporcie polskim, w celu pokazania skali wpływu funduszy, ich oddziaływanie porównano do ogólnej zmiany zatrudnienia, która dokonała się w 2008 r. w porównaniu do roku sprzed akcesji – dzięki czemu uzyskano, że wzrost zatrudnienia wywołany realizacją polityki spójności stanowił 2-6 proc. ogólnej zmiany zatrudnienia – por. ostatni wiersz tabeli 4. Takiego porównania nie można dokonać dla Węgier, gdzie w okresie 2003-2008 obserwowano spadek liczby

¹¹ Na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=en.

¹² Jw.

pracujących (pojawia się naturalne pytanie: jak potraktować wpływ funduszy rządu 20 tys. osób w porównaniu do spadku zatrudnienia rządu 50 tys. osób? Czy należy sądzić, że bilans zatrudnienia w gospodarce byłby jeszcze niższy, gdyby nie polityka spójności?).

Aby sprostać powyższym trudnościom i jednocześnie podać jakąś miarę skali oddziaływania polityki spójności na zatrudnienie w badanych gospodarkach, ostatecznie porównaliśmy wpływ funduszy do wielkości zatrudnienia w ostatnim roku objętym analizą. Uzyskano w ten sposób dość spójne wyniki pokazujące, że **wpływ funduszy stanowi poniżej 1 proc. liczby zatrudnionych w 2008 r. analizowanych krajów, a dokładnie dla Czech wpływ funduszy stanowi od 0,66 do 0,95 proc. wartości zatrudnienia w roku 2008, w Polsce jest to 0,3-0,8 proc., zaś na Węgrzech: 0,53 proc.**

4.1. Miejsca pracy utworzone w podziale na płeć, wiek i wykształcenie

Jednym z podstawowych pytań ewaluacyjnych przytoczonych na początku rozdziału 3. było pytanie, ile miejsc pracy zostało utworzonych w podziale na wykształcenie pracujących, wiek osób zatrudnionych, płeć osób zatrudnionych oraz specyficzne grupy osób (np. niepełnosprawni, wychodzący z długotrwałego bezrobocia). W raporcie polskim i czeskim znajdujemy wystarczająco dużo danych, aby na to pytanie odpowiedzieć.¹³ Odpowiednie zestawienie podaje tabela 4.1a.

Tabela 4.1a. Struktura tworzonych miejsc pracy (odsetek) wg wieku, płci i wykształcenia

	Polska	Czechy
15-24	0,136	0,132
25-54	0,836	0,815
55-64	0,027	0,052
Kobiety	0,330	0,430
Mężczyźni	0,670	0,570
ISCED 0-2	0,030	0,335
ISCED 3-4	0,780	0,545
ISCED 5-6	0,180	0,128

Źródło: dane z raportów polskiego i czeskiego.

Z powyższego zestawienia wynika **podobna struktura (w Polsce i w Czechach) tworzonych miejsc pracy wg wieku, inna zaś wg płci i wykształcenia**. O ile w obu krajach można stwierdzić, że niemalże identyczny był odsetek utworzonych miejsc pracy wg wieku (dla wieku 25-54: 81,5-83,6 proc., dla wieku 15-24: 13-13,6 proc., dla wieku 55-64: 2,7-5,2 proc.), to różnice występują w przypadku płci pracujących, gdzie więcej miejsc pracy utworzono dla mężczyzn w Polsce – por. tabela 4.1a. Znaczne są także różnice w utworzonych miejscach pracy wg wykształcenia; w Czechach ponad 30 proc. miejsc pracy utworzono dla osób o najniższych kwalifikacjach, podczas gdy w Polsce jest to zaledwie 3 proc. (gdzie miejsca pracy były tworzone głównie dla osób ze średnimi kwalifikacjami: 78 proc. ogółu utworzonych miejsc pracy).

¹³ Dane przytoczone w raporcie polskim nie dotyczą *stricto* struktury wszystkich tworzonych miejsc pracy, a jedynie struktury uzyskanej z badania przedsiębiorstw. W badaniu przyjęto, że struktura ta może przybliżać strukturę ogółu tworzonych miejsc pracy w gospodarce. W raporcie węgierskim podane są jedynie wyniki o strukturze tworzonych miejsc pracy wg wykształcenia, które przytaczamy w tekście poniżej.

Z tych zestawień można byłoby wywnioskować, że najbardziej uprzywilejowaną grupą wśród beneficjentów wsparcia są: mężczyźni w wieku 25-54 ze średnim wykształceniem (dla tych grup uzyskano najwyższy odsetek utworzonych miejsc pracy). Należy wziąć jednakże pod uwagę, że ta grupa osób stanowi jednocześnie najliczniejszą grupę pracujących. Czym innym jest utworzenie 83,6 proc. miejsc pracy (spośród wszystkich utworzonych miejsc pracy) dla osób w wieku 25-54, gdy stanowią one 90 proc. ogółu pracujących, a czym innym, gdy jest ich zaledwie 40 proc.. Jeśli zatem przyjmiemy upraszczające założenie, że zmiany zatrudnienia w całej gospodarce stanowią grupę kontrolną dla otrzymanych struktur w tabeli 5.1a, to otrzymamy zgoła inne porównanie- por. tabela 4.1.b¹⁴.

Tabela 4.1b. Struktura tworzonych miejsc pracy (w %) dzięki funduszom oraz struktura zmian w poszczególnych przekrojach w całej gospodarce

	Polska	Czechy	Polska	Czechy	Polska	Czechy
	struktura miejsc pracy utworzonych dzięki interwencjom		struktura zmian na rynku pracy 2008/2003		struktura rynku pracy w 2008 r.	
15-24	14%	13%	9%	-13%	9%	8%
25-54	84%	82%	52%	84%	55%	54%
55-64	3%	5%	39%	29%	35%	39%
kobiety	33%	43%	40%	28%	45%	43%
mężczyźni	67%	57%	60%	72%	55%	57%
ISCED 0-2	3%	34%	-10%	-13%	8%	6%
ISCED 3-4	78%	55%	53%	57%	68%	79%
ISCED 5-6	18%	13%	57%	56%	23%	15%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 5.1a oraz danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egaps&lang=en.

Z powyższej tabeli wynika, że **w przypadku Polski i Czech szczególnie pozytywnym oddziaływaniem charakteryzują się interwencje wspierające osoby w wieku 15-24** (udział utworzonych dzięki interwencjom miejsc pracy jest większy od analogicznego udziału ogólnej zmiany zatrudnienia w gospodarce).¹⁵ **W przypadku Polski możemy również stwierdzić stosunkowo dużą skalę wsparcia osób w wieku 25-54 lata**, która już nie jest oczywista w przypadku Czech, gdzie 82 proc. utworzonych dzięki interwencjom miejsc pracy zestawień należy z niemalże identycznym (84 proc.) odsetkiem ogółu utworzonych miejsc pracy w gospodarce w latach 2003-2008, lecz z drugiej strony osoby 25-54 stanowiły tylko 54 proc. całego rynku pracy w roku 2008, czyli znacznie mniej niż odsetek utworzonych dzięki interwencjom miejsc pracy. Wśród najstarszych pracowników (55-64) udział utworzonych dzięki funduszom miejsc pracy był zarówno w

¹⁴ Zestawienie danych w tabeli 4.1b pozwala jedynie w przybliżeniu wnioskować o skali interwencji, bowiem bilans zatrudnienia w gospodarce dotyczy zarówno utworzonych, jak i likwidowanych miejsc, podczas gdy dane z tabeli 4.1a mówią jedynie o utworzonych miejscach pracy. Ponieważ jednak w raporcie czeskim brak jest danych o likwidowanych miejscach pracy (takie zestawienia uczyniono w raporcie polskim), to jedynym punktem odniesienia są zmiany w całej gospodarce. Takie nowatorskie (niespotykane w innych ewaluacjach) podejście zaproponowali autorzy raportu polskiego w rozdziale 5.1.2 zatytułowanym „Triangulacja wyników...”. Wg autorów niniejszej syntezy porównania takie mogą być podstawą triangulacji wyników na poziomie mikro i makro, szczególnie w przypadku braku danych o likwidowanych miejscach pracy.

¹⁵ Analiza danych z udziałem próby kontrolnej w raporcie polskim (wykres 43) potwierdza te wyniki, bowiem odsetek utworzonych dzięki interwencjom miejsc pracy dla osób w wieku 15-24 jest większy niż w grupie kontrolnej. Co prawda analiza likwidowanych miejsc pracy (dostępna w raporcie polskim) pokazuje, że ich liczba była większa w przypadku mężczyzn niż tworzonych dla nich miejsc pracy. Ponieważ jednak brak jest danych o likwidowanych miejscach pracy w raporcie czeskim, jedynym sposobem porównania tych wyników jest sposób zaprezentowany w tym rozdziale.

przypadku Czech, jak i Polski niższy, niż udział zmiany zatrudnienia tej grupy osób w ogólnych zmianach zatrudnienia w gospodarce, jak i niższy niż udział tych osób w rynku pracy w 2008 r. Zatem w przypadku najstarszej grupy pracowników możemy mówić o najmniejszej skali oddziaływania interwencji, bowiem wzrosty jakie zaszły w tej grupie w gospodarce polskiej i czeskiej, jak i udział tych pracowników w rynku były znacznie większe niż liczba miejsc pracy utworzona dzięki funduszom.

Raport węgierski nie dostarcza tak szczegółowych danych o strukturze wiekowej tworzonych miejsc pracy, przytacza natomiast wyniki światowych badań w tym względzie (s. 88), z których wynika, że rozmiar efektu deadweight zależy od grupy docelowej. Na przykład wage support kierowany do młodych grup powoduje albo wysoki deadweight, albo efekt crowding out (młodzi są zatrudniani na miejsce „starych”). W samym raporcie autorzy nie badają tych efektów, lecz są skłonni się przychylić do tej hipotezy. Wyniki w tabeli 4.1b przemawiałyby raczej za tym drugim efektem (crowding out), bowiem widzimy pozytywne efekty interwencji wśród pracowników w wieku 15-24 i znacznie gorsze pracowników 55-64. Dodatkowym wsparciem tej hipotezy jest analiza likwidowanych miejsc pracy dostępna w raporcie polskim (s. 55) wskazująca, na wymianę pokoleń: na miejscach pracy likwidowanych więcej jest osób w wieku powyżej 54 lat i przechodzących na emeryturę, natomiast na miejscach tworzonych więcej osób młodych.

Jeśli chodzi o płeć osób dla których utworzono miejsca pracy, to podobne zestawienie danych świadczyłoby o **pozytywnych efektach interwencji wśród mężczyzn w przypadku Polski a kobiet w przypadku Czech** (w przypadku Polski, zarówno odsetek pracujących w 2008 r. mężczyzn, jak i odsetek mężczyzn w zmianie zatrudnienia 2008/2003 jest znacznie niższy niż odsetek utworzonych dla nich miejsc pracy dzięki interwencjom).¹⁶

Jeśli chodzi o wykształcenie, to zarówno w przypadku Czech, jak i Polski dzięki interwencjom udało się stworzyć miejsca pracy dla najmniej wykwalifikowanych pracowników (ISCED 0-2), pomimo, że zmiana zatrudnienia tej grupy pracowników była na przestrzeni lat 2003-2008 w gospodarce polskiej i czeskiej ujemna. Jednakże zdecydowanie więcej miejsc pracy dla najniżej wykwalifikowanych pracowników utworzono w Czechach. W przypadku pracowników o średnich kwalifikacjach (ISCED 3-4) w Czechach udział utworzonych dla nich miejsc pracy był na poziomie zmian ogólnokrajowych, lecz znacznie poniżej udziału tej grupy w rynku pracy z roku 2008. Natomiast w Polsce możemy mówić o dużej skali oddziaływania interwencji skierowanych do pracowników z wykształceniem średnim. Dla najlepiej wykształconych pracowników (ISCED 5-6) otrzymujemy natomiast wynik, że udział tworzonych miejsc pracy dzięki funduszom jest znacznie niższy niż udział faktycznej zmiany pracujących w tej grupie, jak i niższy od ich reprezentacji w rynku pracy z 2008 r. (można zatem sądzić, że miejsca pracy i tak zostałyby utworzone, nawet bez interwencji unijnych). W raporcie węgierskim (s. 79) na podstawie badania kwestionariuszowego stwierdzono, że 41 proc. miejsc pracy jest tworzonych dla pracowników o najniższych kwalifikacjach (primary education), 33 proc. dla osób z wykształceniem średnim (secondary education) oraz 25 proc. dla osób z wykształceniem wyższym (tertiary education)¹⁷. Wynika z tego, że największe

¹⁶ Analiza danych z udziałem próby kontrolnej w raporcie polskim (wykres 43) potwierdza te wyniki, bowiem odsetek utworzonych dla mężczyzn/kobiet miejsc pracy jest w próbie kontrolnej mniejszy/większy niż w wśród grupy objętej wsparciem. Jednocześnie jednak porównanie wyników o likwidowanych miejscach pracy pokazuje bardzo wysoki ich poziom – co skłoniło autorów raportu polskiego do wniosku o większej dodatkowości projektów skierowanych do kobiet. Przy braku danych o likwidowanych miejscach pracy w gospodarce czeskiej nie możemy zweryfikować tych danych.

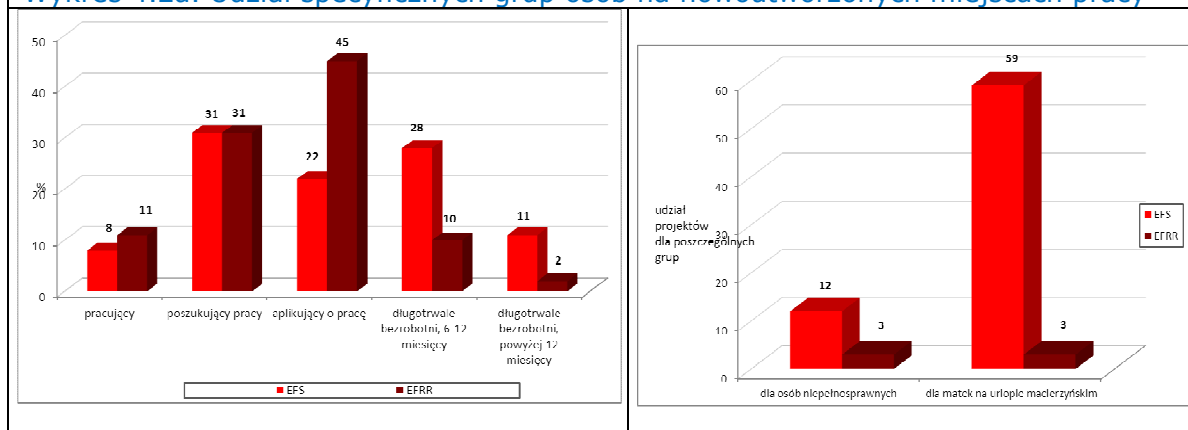
¹⁷ Przeprowadzone badania fokusowe nie dały jednoznacznych opinii co do wartości tego wsparcia. O ile respondenci stwierdzali, że prawdą jest, że głównymi beneficjentami wsparcia są osoby o najniższych kwalifikacjach, to ich wartość dodana jest tak niska, że deklarowano ich zatrudnienie tylko w czasie trwania wsparcia unijnego (raport węgierski, s. 89).

oddziaływanie miały badane interwencje na Węgrzech na najmniej wykwalifikowaną kadrę (raport węgierski s. 89), bowiem procentowy udział utrzymanych miejsc pracy nie wymagających kwalifikacji jest relatywnie niski (15 proc.), lecz wśród tworzonych miejsc pracy najwyższy udział (w proc.) mają miejsca pracy dla osób z wykształceniem podstawowym.

4.2. Miejsca pracy utworzone wg specyficznych grup osób, w szczególności osób niepełnosprawnych oraz długotrwale bezrobotnych

W raporcie czeskim (s. 16 i wcześniejsze) znajdujemy informację o wielu przekrojach specyficznych grup osób: poszukujących pracy, aplikujących, długotrwale bezrobotnych (w podziale na bezrobotnych od 6-12 m-cy, jak i powyżej 12), osób niepełnosprawnych, matek powracających z urlopów macierzyńskich – por. wykres 4.2.

Wykres 4.2a. Udział specyficznych grup osób na nowoutworzonych miejscach pracy



Źródło: wykres 8 i 9 w raporcie czeskim, s. 12-13.

W raporcie czeskim czytamy, że utworzone miejsca pracy dla osób długotrwale bezrobotnych stanowiły 22 proc. i 5,4 proc. (odpowiednio powyżej 6 i 12 m-cy), zaś dla osób niepełnosprawnych 4,5 proc.. Podobną strukturę otrzymujemy w przypadku Polski - por. wykres 4.2b.

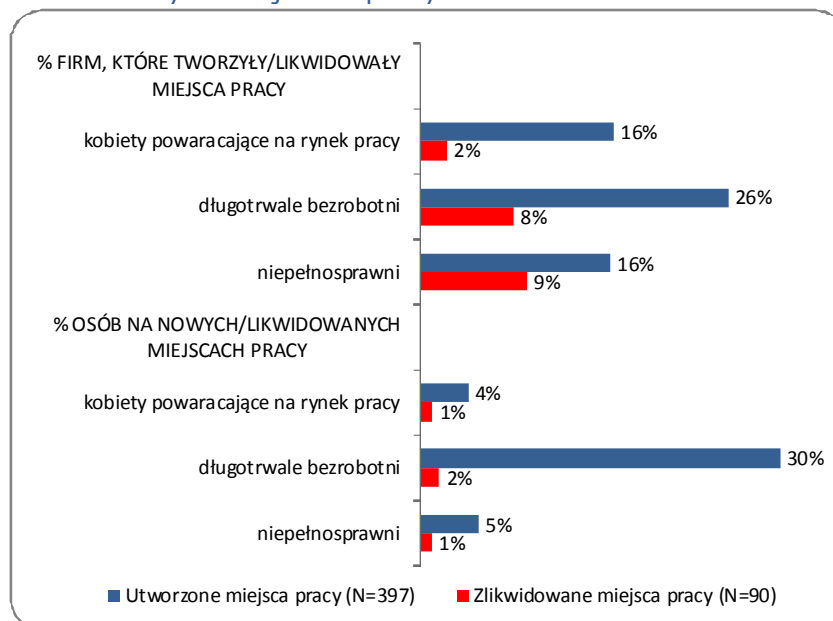
W raporcie polskim stwierdzono, że istnieją przesłanki wskazujące, że wsparcie udzielone w ramach SPO WKP przyczynia się do wzrostu jakości miejsc pracy w objętych nim przedsiębiorstwach (miejsca pracy dla osób z wyższym wykształceniem, w sekcjach GOW, na stanowiskach kierowniczych). Ponadto przedsiębiorstwa te częściej zatrudniały osoby długotrwale bezrobotne i niepełnosprawne (raport polski, s. 6).

W raporcie węgierskim natomiast stwierdzono, na podstawie badań literatury światowej, że „according to Köllő (2007), real positive employment impact can be assumed in those groups which would otherwise find employment with much difficulty only (for example, people with reduced working abilities and mothers with young children)¹⁸”.

Podsumowując można stwierdzić, że wyniki przytoczone w raportach węgierskim, polskim i czeskim wskazują na pozytywny efekt interwencji unijnych na tworzenie miejsc pracy dla specyficznych grup osób, tj. osób długotrwale bezrobotnych lub niepełnosprawnych.

¹⁸ Raport węgierski, s. 88.

Wykres 4.2b. Udział osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy na utworzonych/zlikwidowanych miejscach pracy



Źródło: raport polski, wykres 37, s. 67.

5. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA STRUKTURĘ ZATRUDNIENIA WEDŁUG SEKTORÓW GOSPODARKI

Jednym z symptomów zwiększania poziomu rozwoju i innowacyjności gospodarek jest zmniejszanie udziału zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększanie w usługach. Struktura pracujących według trzech sektorów gospodarki¹⁹ jest jednym z podstawowych wskaźników struktury sektorowej gospodarki.

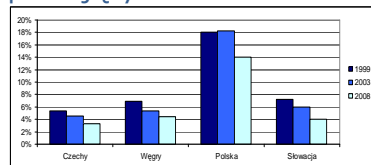
Polska gospodarka miała do odrobienia pod względem struktury zatrudnienia w rolnictwie największy dystans spośród wszystkich krajów Grupy Wyszehradzkiej, w których udział zatrudnienia w rolnictwie był w momencie przystępowania do UE znacznie poniżej udziału Polski²⁰. Jednym z założeń trójsektorowej teorii rozwoju jest zmniejszanie udziału zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększanie w usługach – i takie zmiany obserwujemy we wszystkich krajach Grupy Wyszehradzkiej. Dynamika spadków w rolnictwie była podobna w Polsce, na Węgrzech i Słowacji: 6-7 proc. rocznie (mowa tu o dynamice odsetka pracujących w rolnictwie), co powoduje, że struktura zatrudnienia w rolnictwie w Polsce jest ciągle na poziomie znacznie odbiegającym od średniej europejskiej²¹.

¹⁹ Zgodnie z trójsektorową koncepcją struktury gospodarczej (sformułowaną przez Fishera, Clarka, Fourastiego) wraz ze wzrostem poziomu rozwoju i nowoczesności gospodarek zwiększa się udział zatrudnienia w usługach, kosztem przemysłu i przede wszystkim rolnictwa. Wynika z niej, że im wyższy udział zatrudnienia w usługach i niższy w rolnictwie tym wyższy poziom rozwoju badanej gospodarki (lub regionu).

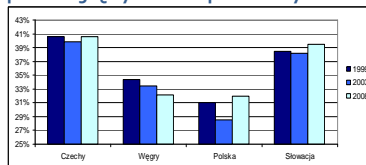
²⁰ Polska wkraczając do Unii miała jeden z wyższych odsetków pracujących w rolnictwie (18 proc.), podczas gdy w UE wartość ta była o ponad połowę mniejsza.

²¹ Najmniejszą dynamiką spadku odsetka zatrudnionych w rolnictwie charakteryzowały się Czechy, lecz kraj ten ma najlepszą (z punktu widzenia teorii trzech sektorów) strukturę zatrudnienia w tym sektorze.

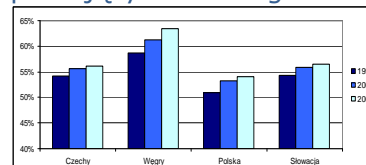
Wykres 5.1. Udział pracujących w rolnictwie



Wykres 5.2. Udział pracujących w przemyśle



Wykres 5.3. Udział pracujących w usługach



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egana&lang=en. Dane powyższe mogą się nieznacznie różnić od danych zaprezentowanych w raporcie czeskim (s. 20), prawdopodobnie ze względu na przyjęcie struktury pracujących 15+, a nie 15-64.

Z powyższego rysunku wynika, że we wszystkich krajach spada udział zatrudnionych w rolnictwie oraz rośnie udział zatrudnionych w usługach. Z punktu widzenia teorii trzech sektorów jest to kierunek zmian świadczący o przechodzeniu do gospodarki opartej na wiedzy. Z poniższej tabeli możemy odczytać jak silne były zmiany w liczbie pracujących w poszczególnych sektorach. Spadki pracujących w rolnictwie były najsilniejsze na Słowacji, gdzie w całym analizowanym okresie liczba pracujących w rolnictwie malała o średnio 5,4 proc. z roku na rok. Również w tym kraju zanotowano największe wzrosty liczby zatrudnionych w usługach.

Tabela 5.1. Średnie tempo zmian liczby pracujących

	1999-2008			1999-2003			2004-2008		
	pierwszy	drugi	trzeci	pierwszy	drugi	trzeci	pierwszy	drugi	trzeci
Czechy	-4,7%	0,6%	1,1%	-3,6%	0,2%	0,7%	-5,3%	2,4%	1,5%
Węgry	-4,6%	0,5%	1,2%	-4,4%	0,4%	1,7%	-3,7%	-0,5%	0,5%
Polska	-2,2%	0,5%	1,6%	-1,2%	5,3%	0,9%	-2,3%	6,1%	4,1%
Słowacja	-5,4%	2,2%	1,9%	-3,8%	0,6%	0,9%	-2,6%	3,5%	3,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z

http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egana&lang=en.

Jeśli chodzi o strukturę miejsc pracy tworzonych pod wpływem polityki spójności, to w raporcie polskim stwierdzono, że średni przyrost miejsc pracy był podobny w sektorze przemysłowym i usługowym (nie brano w badaniach pod uwagę sektora rolniczego)²². Podobne relacje charakteryzowały utworzone miejsca pracy w ramach funduszu ERDF w Czechach (s. 10), choć nieco inna struktura była wśród projektów finansowanych z EFS (68 proc. usługi, 30 proc. przemysł), co wynika z innego przeznaczenia tych środków. Ogólnie w Republice Czech 55,7 proc. miejsc pracy utworzono w sektorze usługowym, 43,5 proc. w sektorze przemysłowym (s. 3). W raporcie węgierskim brak jest bezpośrednich analiz o wpływie funduszy na trójsektorową strukturę zatrudnienia – wyniki takie można wysnuć pośrednio, poprzez analizę 13 branż, które, po odpowiednim zagregowaniu, tworzą sektor rolniczy, przemysłowy i usługowy²³.

²² W raporcie polskim analizowano bilans tworzonych/likwidowanych miejsc pracy, w raporcie czeskim jedynie tworzono miejsca pracy, więc dane te nie są porównywalne. Gdyby porównać jedynie struktury tworzonych miejsc pracy, to w Polsce dominowały one w przemyśle, a nie w usługach – jak w przypadku Czech.

²³ Analizie w raporcie węgierskim podlegały następujące sekcje: agriculture, manufacturing, mining, energy sector, construction, transportation and telecommunications, trade, financial services, food service, education, services, real estate management, social services. Przyjmując, że pierwsza sekcja reprezentuje rolnictwo, cztery następną przemysł a pozostałe usługi można próbować wysnuć wnioski dla trzech sektorów gospodarki.

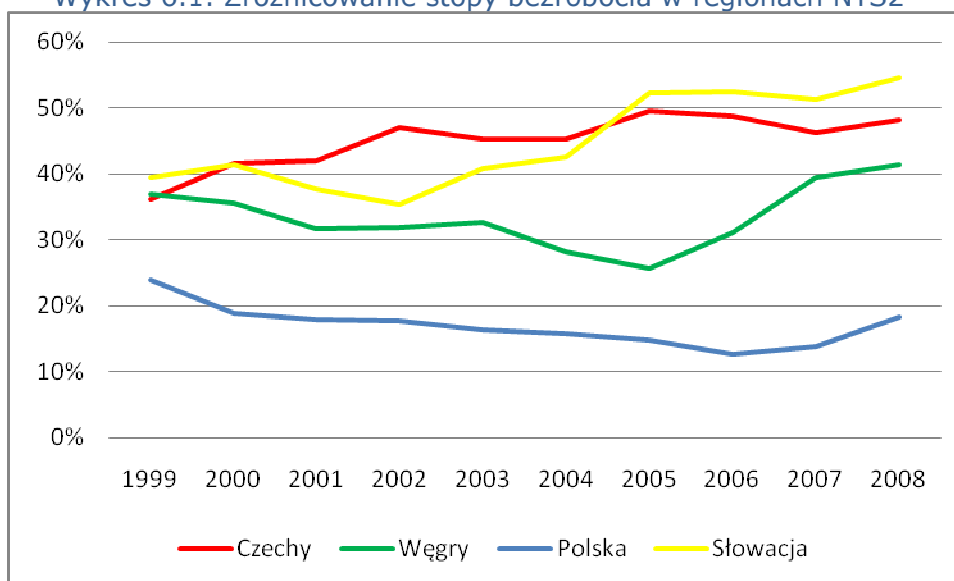
Z tak dokonanej analizy wynikałoby, że w sektorze rolniczym, wpływ interwencji na zatrudnienie był negatywny, podobnie, jak w sekcji D (przetwórstwo przemysłowe) i E (energetyka). Ponieważ wpływ w dominującej w przemyśle sekcji D był negatywny można sądzić, że w całym sektorze przemysłowym również był on negatywny. Pozytywny efekt wpływu funduszy na zatrudnienie odnotowują 4 z 8 sekcji usługowych, pozostałe 4 – zerowy.

Nawiązując do faktycznych zmian w trójsektorowej strukturze zatrudnienia badanych gospodarek należy stwierdzić, że struktura zatrudnienia w usługach była w 2008 r. w Polsce i w Czechach podobna (54-55 proc.), zaś udział zmiany zatrudnienia w usługach w ogólnej zmianie zatrudnienia był nieco wyższy w Czechach (56 proc.) niż w Polsce (ok. 50 proc.). Na Węgrzech usługi były jedynym sektorem, w którym zanotowano wzrosty zatrudnienia – trudno jednakże mówić o ich wpływie w ogólnym bilansie zatrudnienia, który był ujemny. Przemysł ma większe znaczenie w gospodarce Czech (40 proc. pracujących) niż Węgier i Polski (ok. 32 proc.), choć wzrosty zatrudnienia w przemyśle stanowiły podobny udział ogólnego wzrostu zatrudnienia w Polsce i w Czechach (52-54 proc.). Tymczasem na Węgrzech w przemyśle zanotowano 5 proc. spadek zatrudnienia, co w dużym stopniu przyczyniło się do ujemnego bilansu zatrudnienia na przestrzeni lat 2003-2008.

6. WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA ZRÓŻNICOWANIE REGIONALNYCH RYNKÓW PRACY

W raporcie polskim i czeskim szeroko omówionym zagadnieniem dotyczącym regionalnych rynków pracy (NTSII) było zagadnienie konwergencji. W raporcie czeskim (rozdział 4.11, s. 80-86), badano szczegółowo zróżnicowanie stopy bezrobocia pomiędzy 8 regionami Czech, w raporcie polskim (rozdział 4.1, s. 51-52) zbadano wiele innych, poza niestety stopą bezrobocia, charakterystyk rynku pracy. W obu raportach zastosowano testy konwergencji typu beta i sigma. Aby ujednoczyć analizy dot. konwergencji dla wszystkich analizowanych krajów poniżej zamieszczamy wykres pokazujący zmianę zróżnicowania (mierzonego udziałem odchylenia standardowego w średniej wartości) stopy bezrobocia pomiędzy regionami NTS w poszczególnych krajach wyszehradzkich- por. wykres 6.1.

Wykres 6.1. Zróżnicowanie stopy bezrobocia w regionach NTS2



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Eurostatu.

Obserwacja powyższego wykresu prowadzi do wniosku, że w analizowanym okresie zróżnicowanie stopy bezrobocia rosło we wszystkich, poza Polską, krajach wyszehradzkich. Potwierdzają ten fakt współczynniki liniowego trendu, które dla Czech, Słowacji i Węgier²⁴ są dodatnie, zaś dla Polski ujemne. Oznacza to, że w całym analizowanym okresie 1999-2008 na regionalnych rynkach pracy występowała dywergencja stopy bezrobocia w Czechach i na Słowacji i konwergencja w Polsce. Badania przedstawione w raporcie polskim (s. 51-52) pokazywały jednakże, że zmiany te są zróżnicowane w dwóch podokresach badawczych: 1999-2003; 2004-2008. Rzeczywiście, jeśli policzymy tempa wzrostu badanego na wykresie 6.1 zjawiska w podziale na dwa okresy, to okaże się, że w przypadku Polski zjawisko konwergencji stopy bezrobocia dotyczy głównie okresu przed akcesją, **po akcesji natomiast szczególnie Węgry i Słowacja, odnotowują wzrost zróżnicowania stopy bezrobocia**. Trudno stwierdzić, aby polityka spójności przyczyniała się do tego zjawiska, bowiem brak jest w raportach wniosków na ten temat²⁵.

We wszystkich raportach znajdujemy natomiast inne wzmianki o zróżnicowaniu regionalnym rynków pracy. W raporcie czeskim czytamy (s. 24), że nie ma istotnych różnic w strukturze zatrudnienia wg regionów za wyjątkiem Pragi, gdzie wskaźniki ekonomiczne są wyższe niż w pozostałych regionach.

W raporcie węgierskim znajdujemy porównanie średniego wsparcia wg regionów NTSII (których jest 7), które pokazuje, że zarówno liczba aplikacji, jak i wygranych aplikacji jest największa w Regionie Centralnym (s. 17), tam też znajdujemy stwierdzenie o wysokiej efektywności środków (mierzonej udziałem liczby aplikacji w wartości dodanej brutto regionu). W raporcie postawiono również hipotezę, że wpływ interwencji na zatrudnienie różni się pomiędzy bardziej rozwiniętymi (północnymi) i mniej rozwiniętymi (południowymi) regionami. Wyniki badań pozwoliły stwierdzić, że wpływ funduszy był wyższy w „bogatszym” regionie Centralnym, podczas gdy w pozostałych „biedniejszych” regionach był nieistotny statystycznie²⁶. W raporcie węgierskim znajdujemy także próbę stwierdzenia związku aktywności zawodowej z wpływem funduszy. Nie znaleziono istotnej różnicy pomiędzy regionami o wyższym i niższym wskaźniku zatrudnienia (s. 40), lecz stwierdzono, że wpływ na zatrudnienie był wyższy (o 16 proc.) w regionach charakteryzujących się niższą aktywnością zawodową. Badano również korelację pomiędzy kategoryzacją regionów pod względem rozwoju społeczno-ekonomicznego²⁷ a wpływem na zatrudnienie. Stwierdzono, że zatrudnienie nie rośnie w regionach o niskiej kategorii rozwoju, zaś rośnie w przedsiębiorstwach działających w pozostałych regionach.

W raportach postawiono sobie również pytanie, czy pozytywne zmiany na rynku pracy są związane ze środkami wydatkowanymi w ramach programów unijnych. W tym celu w raporcie polskim zestawiono dane dotyczące wydatków per capita poniesionych do roku 2008 z wartościami zmian poszczególnych wskaźników rynku pracy (wskaźnik zatrudnienia, współczynnik aktywności zawodowej, stopa bezrobocia). Otrzymane wyniki pokazywały, że korelacja pomiędzy kwotami wydatkowanymi w ramach programów, a poprawą wskaźników rynku pracy w poszczególnych województwach jest bardzo niska,

²⁴ Choć w przypadku Węgier współczynnik jest bardzo niski, świadczący o bardzo niewielkich wzrostach zróżnicowania.

²⁵ Wnioski z raportu polskiego pokazują natomiast, że brak jest jednoznacznych dowodów na wpływ tej polityki – wysunięto ostrożną hipotezę, że może ona wpływać na przyspieszenie procesów konwergencji.

²⁶ Należy jednakże zauważyć, że wynik ten może być skutkiem faktu, że w regionie tym nie tylko liczba wniosków (ogółem, jak i dofinansowanych) była największa, lecz także wielkość dofinansowania (raport węgierski, s. 18).

²⁷ Kategoryzacja taka jest dokonywana na mocy ustawy nr 6/2004 o klasyfikacji regionów-beneficjentów ora rozwoju regionalnego.

lecz dodatnia, z czego można wysnuć ostrożny wniosek, że tam gdzie trafiały największe środki uzyskano średnio najwyższą poprawę na rynku pracy. Podobne badanie przeprowadzono dla Czech (por. rozdział 4.3, s. 24-36) w kontekście trafności pomocy unijnej, a mianowicie stwierdzono, że brak jest generalnie pozytywnej korelacji pomiędzy kwotami wydatkowanymi w ramach interwencji a stopą bezrobocia. Powiązanie takie znaleziono jedynie w przypadku programów realizowanych w Pradze. W raporcie węgierskim stwierdzono, że wpływ funduszy jest powiązany zarówno ze współczynnikiem aktywności zawodowej (por. akapit powyżej), jak i ze stopą bezrobocia.

Podsumowując, nie możemy stwierdzić, aby polityka spójności wpływała generalnie pozytywnie na procesy konwergencji na regionalnych rynkach pracy w grupie krajów wyszehradzkich. Prawdopodobnie niewielkie oddziaływanie tej polityki w zakresie rynków pracy, szacowane na poziomie poniżej 1 proc. tego rynku (por. tabela 4.1a), ma niewielkie możliwości odzwierciedlenia się we wskaźnikach makroekonomicznych (jak np. stopa bezrobocia), dodatkowo w tak krótkim okresie. Jest to również prawdopodobna przyczyna niewielkiej zależności lub braku zależności pomiędzy sytuacją makroekonomiczną regionów a kwotami pomocy unijnej wydatkowanymi w nich.

7. PROCES PRZECHODZENIA DO GOSPODARKI OPARTEJ NA WIEDZY

Jak stwierdzono w rozdziale 5. jednym z symptomów zwiększania poziomu rozwoju i innowacyjności gospodarek jest zmniejszanie udziału zatrudnionych w rolnictwie, a zwiększanie w usługach. Na podstawie analiz przeprowadzonych w rozdziale 5. mogliśmy stwierdzić, że kierunek zmian struktury zatrudnienia w krajach wyszehradzkich jest pozytywny: spada udział zatrudnienia w rolnictwie i rośnie w usługach. Bardziej szczegółowym miernikiem poziomu innowacyjności gospodarki, lub inaczej przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy, jest analiza zmian w poszczególnych sekcjach PKD.

Jednym z kryteriów innowacyjności działalności sprzyjającej procesowi przechodzenia do Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW) jest wysoki udział wysoko wykwalifikowanych pracowników. W literaturze przedmiotu wymienia się sekcje usługowe, które charakteryzują się najwyższą podatnością na innowacje (nośniki GOW), tzn. usługi oparte na zaawansowanej wiedzy (KIS – *knowledge-intensive services*) oraz usługi oparte na wysoko zaawansowanej wiedzy (*high-tech KIS*)²⁸. Do usług tych zalicza się następujące sekcje PKD²⁹:

- Sekcja J: Pośrednictwo finansowe wraz z ubezpieczeniami i funduszami emerytalno-rentowymi (65-67);
- Sekcja K: Obsługa nieruchomości i firm wraz z działalnością badawczo-rozwojową, informatyką (70-74, w tym, dział 72: Informatyka i 73: Działalność badawczo-rozwojowa należące do high-tech KIS, w których zatrudnionych jest do 20 proc. ogółu zatrudnionych w sekcji K);
- Sekcja M: Edukacja (80);
- Wybrane działy sekcji I: Transport, gospodarka magazynowa i łączność (do KIS zalicza się następujące działy sekcji I, tzn. dział 61: Transport wodny, 62: Transport powietrzny, 64: Poczta i telekomunikacja należąca do high-tech KIS w której pracowało w 2007 r. średnio 26 proc. zatrudnionych w całej sekcji I).

²⁸ Felix B., (2006), Employment in high technology. Statistics in focus, nr 1, s. 7 [w]: Węgrzyn G., Zatrudnienie a innowacyjność w sektorze usługowym, s. 226. Nie rozważamy tutaj zaawansowanych technologii przemysłowych, bowiem wymagałoby to analizy danych dotyczących działów, a nawet klas PKD.

²⁹ W nawiasach podano dwucyfrowe kody NACE.

W raporcie polskim (s. 46) oraz czeskim (s. 53) dokonano analizy zmian w sekcjach opartych na wiedzy. W raporcie polskim analizowano zarówno poziom, jak i tempo wzrostu udziału zatrudnionych w KIS. W raporcie czeskim przeanalizowano jedynie wzrost liczby zatrudnionych, który zanotowano szczególnie w sekcji K, N, H, L. Wydaje się jednakże, że analiza zmian liczby zatrudnionych nie jest dobrym miernikiem, bowiem preferencyjnie traktuje te sekcje, których udział w liczbie zatrudnianych pracowników jest wysoki. Ponieważ jednocześnie brak jest porównywalnych analiz dotyczących sekcji KIS w pozostałych raportach przytaczamy tutaj własną analizę zmian w tych sekcjach³⁰.

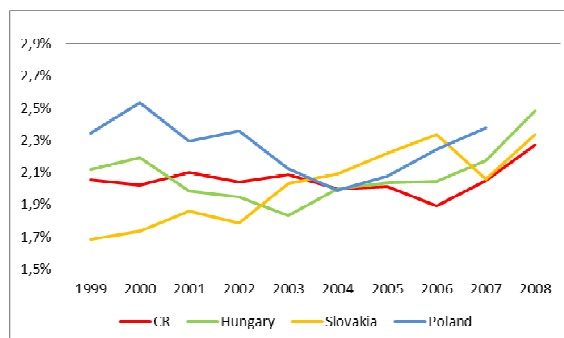
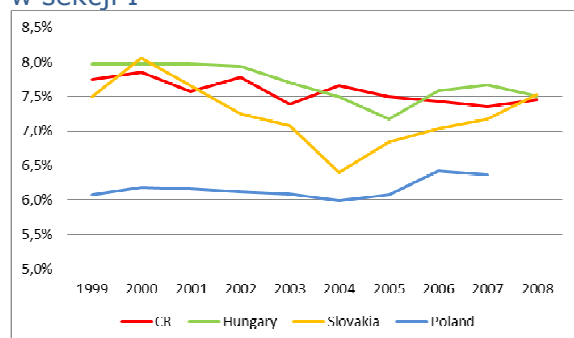
Tabela 7. Średni udział liczby zatrudnionych w sekcjach KIS

	sekcja I	sekcja J	sekcja K	sekcja M
Czechy	7,6%	2,0%	5,9%	6,0%
Węgry	7,7%	2,1%	6,2%	8,1%
Polska	6,2%	2,2%	5,0%	7,2%
Słowacja	7,3%	2,0%	5,2%	7,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egana&lang=en.

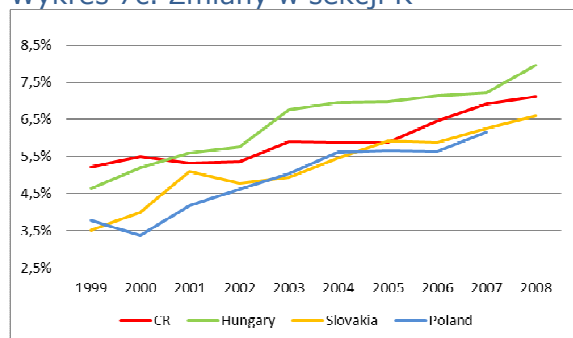
Z powyższej tabeli wynika, że największym udziałem pracujących w sekcjach KIS charakteryzują się Węgry. Z punktu widzenia niniejszego badania ciekawe jest jak struktury te zmieniały się w dwóch podokresach badawczych.

Wykres 7a. Zmiany w odsetku pracujących w sekcji I
Wykres 7b. Zmiany w sekcji J

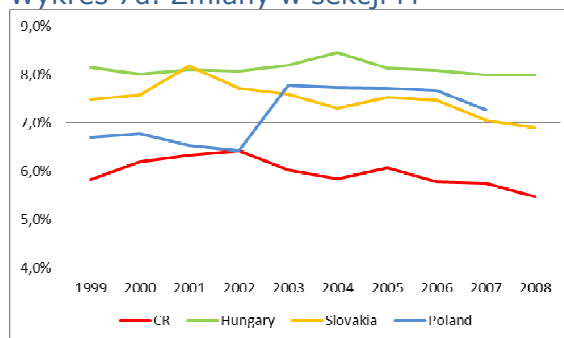


³⁰ Dość dużo miejsca innowacjom i gospodarce opartej na wiedzy poświęcono w opracowaniu słowackim. Powołano się w nim również na wyniki ewaluacji świadczące o wpływie funduszy na postęp technologiczny w sektorze żywnościowym, wzrost jakości edukacji, wzrost informatyzacji itp. Trudno jednakże porównać te wyniki z analizami w raporcie polskim, dlatego poprzestajemy na takiej ogólnikowej, lecz wspólnej dla wszystkich krajów wyszehradzkiej, analizie.

Wykres 7c. Zmiany w sekcji K



Wykres 7d. Zmiany w sekcji M



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_egana&lang=en

W raporcie węgierskim brak jest informacji o wpływie funduszy na procesy przechodzenia do GOW, znajdujemy tam jedynie informację (s. 29) o wpływie wsparcia na sektory o intensywnym wykorzystaniu pracy (labour intensiveness)³¹. Ze wskazanych w raporcie sekcji gospodarczych można jednakże wyodrębnić sekcje KIS, z których transport i telekomunikacja (składowe sekcji I) - zakwalifikowana jako branża o niskiej pracochłonności - charakteryzowała się pozytywnym wpływem wsparcia na zatrudnienie, zaś z pozostałych sekcji KIS (o wysokiej pracochłonności) zarządzanie nieruchomościami (element sekcji K) oraz edukacja (sekcja M) charakteryzowały się pozytywnym wpływem na zatrudnienie, zaś usługi finansowe (sekcja J) - zerowym. Z przytoczonych analiz można wywnioskować generalnie pozytywny wpływ polityki spójności na KIS na Węgrzech³².

W opracowaniu słowackim powołano się na wyniki ewaluacji świadczące o wpływie funduszy na postęp technologiczny w sektorze żywnościowym, wzrost jakości edukacji, wzrost informatyzacji itp. Również analiza danych z polskich badań ankietowych pozwala wyciągnąć pewne wnioski o wpływie funduszy UE na rozwój GOW. W przedsiębiorstwach korzystających z funduszy 46 proc. tworzonych miejsc pracy było przeznaczonych dla specjalistów, techników oraz operatorów i monterów maszyn, czyli kategorii zawodowych uważanych za „nośniki GOW”. W przedsiębiorstwach nie korzystających ze wsparcia, na tworzonych miejscach pracy udział wszystkich tych kategorii był mniejszy – łącznie 34 proc.

W raporcie czeskim znajdujemy wzmiankę (s. 3) wynikającą z obserwacji trendów w strukturze pracujących: gospodarka czeska zmierza ku GOW, choć tempo tego procesu jest powolne. **Udziały pracujących w sekcjach wymagających wysokich kwalifikacji i technologii oraz udział pracujących z wyższym wykształceniem rośnie. Podobny wniosek można wysnuć na podstawie analizy danych dot. Polski.**

³¹ Sektory te wyróżniono na podstawie funkcji produkcji, która pozwoliła wyróżnić te branże w których koszty pracownicze (headcount costs) miały wysoki udział w produkcji – te zaliczono do labour intensive).

³² Choć strona węgierska w komentarzu do tego akapitu zauważa, że ponieważ ewaluatorzy nie dokonali rozróżnienia na sekcje KIS lub KBE, zatem zaleca dużą ostrożność co do takiej interpretacji. Wniosek który wysnuło w raporcie węgierskim brzmiał: hipoteza, że branże o wysokiej pracochłonności charakteryzują się niższym wpływem funduszy nie może być potwierdzona (s. 29), również hipoteza, że branże o wysokiej pracochłonności charakteryzują się wyższym wpływem funduszy na zatrudnienie. Na stronie 94 znajdujemy również takie stwierdzenie: „The support of technology development increases the demand for (and the relative wage of) skilled workers. At the same time it negatively impacts the situation of the unskilled workers. In this way it diverts labour demand from those groups whose employment level is low anyway”.

8. OCENA SKUTECZNOŚCI I EFEKTYWNOŚCI INTERWENCJI W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI (CHARAKTERYSTYKA I PORÓWNANIE)

Jedno z pytań badawczych w tym opracowaniu dotyczy oceny, **jakie rodzaje interwencji funduszy strukturalnych były najskuteczniejsze i najbardziej efektywne?** Jakie rodzaje interwencji warto kontynuować i rozwijać, w kontekście zachodzących zmian na rynku pracy, szczególnie wobec obecnego i ewentualnych przyszłych kryzysów gospodarczych?

Zgodnie z zaleceniem Zamawiającego w analizie wyróżniono dwie grupy interwencji: skierowane na wsparcie przedsiębiorstw oraz adresowane do osób, w szczególności obejmujące edukację i szkolenia. Z tej perspektywy analizowano i porównywano wyniki badań w krajach Grupy Wyszehradzkiej.³³

W Narodowych Planach Rozwoju 2004 – 2006 wsparcie przedsiębiorstw wdrażane było w ramach programów operacyjnych dofinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, podczas gdy działania edukacyjne i szkoleniowe dofinansowane były z Europejskiego Funduszu Społecznego.³⁴

Badania różnią się zakresem analizowanych interwencji (np. oceniając skuteczność instrumentów raport czeski koncentruje się na interwencjach EFS; w raporcie węgierskim ocena skuteczności interwencji obejmuje m.in. porównania na poziomie programów operacyjnych; w Czechach do analizy włączono również programy finansowane w ramach perspektywy 2007 – 2013) oraz szczegółowością analiz (np. w badaniu węgierskim sformułowano wiele hipotez dotyczących skuteczności różnych instrumentów w powiązaniu z konkretnymi grupami docelowymi). Wobec istniejącego zróżnicowania podejść przyjęcie przez nas jako ramy analizy i porównań podziału interwencji na dwie grupy: wsparcie przedsiębiorstw oraz wsparcie osób, głównie poprzez edukację i szkolenia, umożliwiło znalezienie wspólnego mianownika dla syntezy wyników.

W tym rozdziale przedstawiamy wyniki analizy skuteczności i efektywności interwencji funduszy strukturalnych w zakresie wsparcia przedsiębiorstw oraz edukacji i szkoleń. Przedmiotem analizy są dane uzyskane w wyniku podejścia „bottom-up”, tzn. pochodzące od beneficjentów wsparcia i zebrane w drodze badań kwestionariuszowych lub pochodzące z baz danych.

Skuteczność interwencji rozumiana jest jako osiągnięcie efektu w postaci utworzonego lub utrzymanego miejsca pracy, mierzone liczbą miejsc pracy i/lub udziałem utworzonych/utrzymanych miejsc pracy w liczbie zatrudnionych.

Efektywność interwencji oznacza stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów i mierzona jest za pomocą kosztu utworzenia/utrzymania miejsca pracy.

Utworzone miejsca pracy oznaczają nowe miejsca pracy utworzone bezpośrednio w wyniku interwencji z funduszy strukturalnych.³⁵

³³ Tematyka ta była analizowana na podstawie raportów z badań w trzech krajach: Polski, Czech i Węgier. Opracowanie słowackie nie zawierało danych z tej dziedziny. Ocenie skuteczności i efektywności interwencji poświęcono w analizowanych badaniach niejednakową uwagę. Najobszerniej zajęto się tą tematyką w raporcie węgierskim, był to główny przedmiot tego raportu.

³⁴ W tym rozróżnieniu przez wsparcie przedsiębiorstw rozumiemy dofinansowanie inwestycji oraz doradztwo dla firm, wyłączamy szkolenia kadry i pracowników, które faktycznie w niektórych działaniach (np. Działaniu 2.3 SPO RZL w Polsce) były adresowane do firm, w celu podniesienia ich konkurencyjności. Z kategorii wsparcia przedsiębiorstw wyłączamy również pomoc udzielaną osobom bezrobotnym zakładającym własne firmy (pomoc ta zaliczona jest w tym opracowaniu do kategorii wsparcia osób).

³⁵ W analizowanych raportach definicje utworzonego miejsca pracy są w pewnym stopniu zróżnicowane, np. w badaniu czeskim kategoria ta ograniczona jest do miejsc pracy powstałych w wyniku subsydiowania kosztów płac w przedsiębiorstwach, lub w formie samozatrudnienia (s.108).

Miejsca pracy utrzymane – są to istniejące miejsca pracy, które były zagrożone i bez interwencji funduszy strukturalnych zostałyby utracone.³⁶

Zgodnie z wytycznymi sformułowanymi w Dokumencie Roboczym Nr 6 Komisji Europejskiej „Mierzenie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie”, w analizie skuteczności i efektywności interwencji posługujemy się również kategorią „**miejsca pracy ulepszonych**”. Pojęcie to oznacza pracowników, którzy skorzystali ze szkolenia lub innej pomocy w podniesieniu kwalifikacji.

8.1. Instrumenty wsparcia dla przedsiębiorstw

W tym rozdziale przedstawiamy charakterystykę skuteczności i efektywności wsparcia skierowanego do przedsiębiorstw. Analiza dotyczy miejsc pracy utworzonych i utrzymanych.

8.1.1. Utworzone miejsca pracy

W wyniku wsparcia skierowanego do przedsiębiorstw w Polsce utworzono netto ok. 29,7 tys. nowych miejsc pracy (s.68), na Węgrzech ok. 20,2 tys. (s.25), a w Czechach ok. 9,7 tys. (s.9).³⁷

Na Węgrzech poziom zatrudnienia we wspartych przedsiębiorstwach wzrósł netto o 17 proc. (s.11). Średni przyrost liczby miejsc pracy we wspieranych przedsiębiorstwach wyniósł na Węgrzech netto 1,88 (s.25)³⁸. W Polsce ten wskaźnik osiągnął netto 7,12 (s.67).

Skuteczność tworzenia nowych miejsc pracy w wyniku udzielenia wsparcia przedsiębiorstwom można uznać za wysoką, biorąc pod uwagę skalę efektu dodatkowości. W Polsce dodatkowość wsparcia w zakresie miejsc pracy utworzonych oszacowano na 78 proc., a efekt deadweight na 22 proc. (s.61). Ustalono, że niemal cały zaobserwowany wzrost liczby miejsc pracy we wspartych przedsiębiorstwach można przypisać otrzymaniu dotacji z EFRR (s.67). W Czechach ogólny efekt deadweight został oszacowany na podobnym poziomie - 29 proc.(s.15). W badaniu węgierskim efekt deadweight nie był szacowany (s.87).

Na Węgrzech udzielone wsparcie miało zróżnicowany wpływ na zatrudnienie w różnych sektorach, największy był w sektorze edukacji, w obsłudze rynku nieruchomości i w sektorach usług społecznych, podczas gdy negatywny wpływ wystąpił w rolnictwie, energetyce oraz przetwórstwie przemysłowym (s.28). W Polsce średni przyrost liczby miejsc pracy we wspieranych przedsiębiorstwach miał podobną wartość w sektorach przemysłu i usług (s.53). W Czechach wsparcie udzielone z EFRR utworzyło nowe miejsca pracy w równym stopniu w sektorze przemysłu i usług (po ok. 50 proc.), natomiast wsparcie z EFS stworzyło więcej nowych miejsc pracy w usługach – 68 proc.(s.9).

W Polsce przyrost liczby miejsc pracy był odmienny w przedsiębiorstwach różnej wielkości. Bardzo dynamiczny wzrost zatrudnienia w wyniku wsparcia odnotowano w przedsiębiorstwach średnich – średnio o 19,03 miejsc pracy (s.53). Na Węgrzech również wspieranie tej kategorii przedsiębiorstw dawało znaczący efekt w zatrudnieniu (s.101). Skuteczne pod tym względem było ponadto wspieranie mikroprzedsiębiorstw (s.82).

³⁶ W raporcie czeskim miejsca pracy utrzymane rozumiane są jako te, na których pracownicy otrzymali wsparcie edukacyjne lub w formie szkolenia (s.109). Ta definicja odpowiada pojęciu „ulepszonych miejsc pracy” zaproponowanemu przez Komisję Europejską (Dokument Roboczy Nr. 6), dlatego dane z raportu czeskiego na ten temat analizujemy tym opracowaniu w kontekście „ulepszonych miejsc pracy”.

³⁷ W Czechach liczba ta zawiera, oprócz przedsiębiorstw, miejsca pracy stworzone również w innych organizacjach i instytucjach, np. uniwersytetach (s.9)

³⁸ W raporcie czeskim ta dana nie występuje.

Wśród osób, które zajmowały nowoutworzone miejsca pracy w przedsiębiorstwach przeważali mężczyźni – w Polsce stanowili oni 67 proc., w Czechach - 57 proc. (s.54, s. 16). Jednakże analiza miejsc pracy likwidowanych w tym samym okresie w Polsce wykazała, że odsetek mężczyzn na stanowiskach likwidowanych był jeszcze wyższy (76 proc.). Ponieważ średnia ogólna liczba miejsc pracy w przedsiębiorstwach znacznie wzrosła, wskazuje to, że ogólny udział kobiet wśród pracowników wzrósł oraz dynamika wzrostu zatrudnienia kobiet była większa, niż dynamika wzrostu zatrudnienia mężczyzn (s.54).

Struktura wieku osób zajmujących nowe miejsca pracy jest również podobna w Polsce i w Czechach. Pracownicy z najmłodszej grupy wiekowej (poniżej 25 lat) stanowią ok. 13-14 proc., osoby w wieku 25-54 lata stanowią 82-84 proc., znikomy jest natomiast udział starszych pracowników – ok. 3 – 5 proc. (s.55, s.16). Porównanie danych o miejscach utworzonych i zlikwidowanych w przedsiębiorstwach w tym okresie w Polsce wskazuje na wymianę pokoleń: na miejscach pracy likwidowanych więcej jest osób w wieku powyżej 54 lat i przechodzących na emeryturę, natomiast na miejscach tworzonych więcej osób młodych (s.55).

Wyniki ewaluacji w Polsce wskazują, że przedsiębiorstwa, które otrzymały dotację z funduszy strukturalnych stwarzały osobom długotrwale bezrobotnym większą szansę na reintegrację zawodową. Udział takich osób na nowych miejscach pracy wynosił 30 proc. (w Czechach 22 proc. – s.16), podczas gdy w grupie kontrolnej przedsiębiorstw, które nie otrzymały wsparcia funduszy był dwukrotnie niższy (s.70).

Instrumenty stosowane do wspierania przedsiębiorstw w ramach Narodowych Planów Rozwoju 2004 – 2006 miały różną skuteczność pod względem wpływu na tworzenie miejsc pracy.³⁹ Generalnie większy efekt w zatrudnieniu przynosiły inwestycje w majątek trwały firm, niż doradztwo. W Polsce porównanie efektów dwóch działań (measures) adresowanych do firm⁴⁰ – Działania 2.1 (doradztwo) i Działania 2.3 (inwestycje) – wykazało, że realizacja jednego projektu z Działania 2.3 przynosiła wzrost liczby miejsc pracy w przedsiębiorstwie średnio o 7,57, podczas gdy jeden projekt Działania 2.1 powodował wzrost średnio o 2,56 miejsc pracy (s.94). Podobne obserwacje poczyniono na Węgrzech. Najlepsze efekty w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy uzyskiwały tam projekty skierowane na zakup nowoczesnych technologii i maszyn, rozwój potencjału firmy, wzrost zdolności produkcyjnych. Średnie efekty w tworzeniu miejsc pracy przynosiło wspieranie tworzenia i rozwoju nowych firm, a stosunkowo niski był efekt doradztwa we wdrażaniu systemów jakości ISO (s.77).

Instrumenty wspierania przedsiębiorstw różniły się skutecznością w różnym otoczeniu gospodarczym. Zauważalny był wpływ lokalizacji geograficznej na tę skuteczność. W badaniu węgierskim wykazano, że więcej niż przeciętnie miejsc pracy tworzonych było w wyniku wsparcia dla przedsiębiorstw w regionach bardziej rozwiniętych oraz w okręgach (counties), których poziom rozwoju, mierzony wielkością PKB per capita, był wyższy niż średnia krajowa (s.78,79).

Efektywność wsparcia dla firm, czyli stosunek poniesionych nakładów do uzyskanych efektów, była różna dla różnych instrumentów wsparcia. W Polsce najbardziej efektywne okazało się doradztwo dla firm. Koszt utworzenia jednego miejsca pracy netto w wyniku udzielenia wsparcia doradczego dla przedsiębiorstwa wynosił ok. 1,4 – 2,7 tys. euro

³⁹ Trzeba jednak pamiętać, że w wielu działaniach (measures) skierowanych do przedsiębiorstw w ramach programów operacyjnych finansowanych z EFRR wzrost zatrudnienia nie był jedynym, czy też głównym celem. Celami takimi były natomiast m. in. wzrost konkurencyjności firm, promocja innowacyjności, ograniczenie szkodliwych emisji, itp.

⁴⁰ Były to Działania realizowane w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw.

(s.72).⁴¹ Z punktu widzenia poziomu zatrudnienia Działanie 2.1 (doradztwo) było 6,5-krotnie efektywniejsze niż Działanie 2.3 (inwestycje). Koszt utworzenia jednego miejsca pracy w wyniku wsparcia inwestycji w przedsiębiorstwie wynosił ok. 9,1 – 17,8 tys. euro (s.72).⁴² Efektywność poszczególnych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw jest w oczywisty sposób związana z charakterem tych instrumentów. Wsparcie w zakresie doradztwa wymagało wielokrotnie mniejszych nakładów niż dofinansowanie inwestycji. Dlatego, choć projekty realizowane w ramach Działania 2.1 (doradztwo) tworzyły średnio znacznie mniej miejsc pracy, wartość nakładów przypadająca na jedno miejsce pracy była również znacznie mniejsza (s.73).

Na Węgrzech średni koszt utworzenia miejsca pracy we wspartych przedsiębiorstwach wynosił 49,7 tys. euro (s.25). Autorzy raportu podkreślają, że znacznie mniejszy jest koszt utrzymania, niż utworzenia miejsca pracy, szczególnie w przypadku pracowników z niższymi kwalifikacjami (s.82,101). Biorąc pod uwagę wielkość przedsiębiorstwa, na Węgrzech zaobserwowano, że w przypadku firm mikro i małych duże nakłady na wsparcie generują stosunkowo niewiele nowych miejsc pracy. Większą efektywność wykazuje wspieranie przedsiębiorstw średniej wielkości (s.77) (przypomnijmy, że w Polsce efekt zatrudnieniowy w tej grupie przedsiębiorstw był bardzo duży).

W ewaluacji czeskiej koszt utworzenia miejsca pracy nie był obliczany⁴³.

Podsumowując przeprowadzone analizy można podkreślić, że wsparcie skierowane do przedsiębiorstw wydaje się być skutecznym instrumentem tworzenia nowych miejsc pracy, ze względu na wysoki efekt dodatkowości. Skuteczność interwencji oceniana na poziomie dużych sektorów gospodarczych jest podobna w przemyśle i usługach. Wspieranie przedsiębiorstw sprzyja wzrostowi udziału kobiet w zatrudnieniu, a także zwiększa udział osób młodych wśród pracowników. Ponadto stwarza osobom długotrwale bezrobotnym więcej szans na reintegrację zawodową. Dynamiczny wzrost zatrudnienia przynosi w szczególności wspieranie przedsiębiorstw średniej wielkości. Wśród instrumentów wsparcia adresowanych do przedsiębiorstw największy przyrost miejsc pracy powodują inwestycje w majątek trwały firm. Jednakże największą efektywnością, mierzoną kosztem utworzenia miejsca pracy, odznacza się doradztwo dla firm.

8.1.2. Utrzymane miejsca pracy

Zgodnie z przyjętą definicją miejsca pracy utrzymane to takie, które zostałyby zlikwidowane, gdyby nie było wsparcia z funduszy strukturalnych. W badaniu polskim tylko znikomy odsetek (4 proc.) przedsiębiorców, którzy uzyskali dotację z EFRR wskazywał, że w jego firmie występowały miejsca pracy utrzymane. W firmach, które korzystały ze wsparcia utrzymane mimo zagrożenia zostało średnio 0,78 miejsca pracy (s.74). W opinii badanych przedsiębiorców zjawisko trwałego utrzymania zagrożonych miejsc pracy rysuje się więc jako marginalny efekt wsparcia. Jednakże w wyniku porównania beneficjentów EFRR z grupą kontrolną okazało się, że taki efekt wystąpił w kategorii firm mikro, w których rzadziej były likwidowane miejsca pracy (s.74). W tej

⁴¹ Szacunek kosztów został dokonany za pomocą dwóch metod, z których badania kwestionariuszowe (PAG Uniconsult) przyniosły wynik prawie dwukrotnie wyższy niż oszacowanie na podstawie danych statystycznych ze sprawozdań firm, poddanych analizie PSM (raport PSDB, "Badanie efektów netto projektów wspierających wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw", PARP, Warszawa 2009). Koszt w euro został obliczony w oparciu o średni kurs euro/PLN z lat 2004 – 2008.

⁴² Również w tym przypadku różnica szacunku kosztów jest wynikiem zastosowania dwóch metod.

⁴³ Badanie w Czechach koncentrowało się w zasadzie wyłącznie na oddziaływaniu EFS i autorzy stwierdzają, że nie byli w stanie oszacować kosztu utworzenia miejsca pracy, ze względu na złożoność i specyfikę instrumentów stosowanych w projektach finansowanych z EFS (s.114).

grupie udzielone wsparcie miało największy względny wpływ na poziom zatrudnienia, właśnie poprzez utrzymanie miejsc pracy i zapobieżenie spadkowi zatrudnienia (s.68).

W raporcie węgierskim podawane są wskaźniki utrzymania miejsc w przedsiębiorstwach różnej wielkości, które uzyskały wsparcie z funduszy strukturalnych⁴⁴. Ogółem w latach 2004 – 2008 wsparte przedsiębiorstwa utrzymały średnio 60,2 proc. swojego stanu zatrudnienia (przeciętnej liczby zatrudnionych) (s.72). W tym firmy mikro utrzymały 64 proc., małe przedsiębiorstwa – 56 proc., firmy średnie – 62 proc., a przedsiębiorstwa duże – 55 proc.⁴⁵ To zestawienie wskazuje, że uzyskane wsparcie zostało wykorzystane w sposób nieco bardziej skuteczny przez mniejsze przedsiębiorstwa (s.72).

Biorąc pod uwagę skuteczność różnych instrumentów wspierania przedsiębiorstw, badanie węgierskie wskazuje, że największy efekt w utrzymaniu miejsc pracy dają inwestycje w rozwój zdolności operacyjnych firmy, a więc np. zakup nowoczesnych maszyn, ulepszenie istniejącego parku maszynowego, czy wdrożenie systemów jakości ISO (s.72). W odróżnieniu od tworzenia miejsc pracy, efekt utrzymania miejsc pracy zależy niemal wyłącznie od przedmiotu wsparcia (tzn. na co przeznaczone jest dofinansowanie), a nie ma związku z terytorialnym otoczeniem gospodarczym – nie zależy od regionu, czy okręgu (s.72). Wielkość wsparcia udzielonego przedsiębiorstwu wpływa w sposób liniowy na liczbę utrzymanych miejsc pracy - im większe wsparcie, tym więcej miejsc utrzymanych. Podobna liniowa zależność występuje między wielkością wspieranego przedsiębiorstwa a liczbą miejsc utrzymanych w wyniku wsparcia (s.73).

Badając efektywność wsparcia przedsiębiorstw w zakresie utrzymania miejsc pracy autorzy węgierscy podkreślają, że ten rodzaj wsparcia jest zdecydowanie tańszy, niż tworzenie miejsc pracy (s.80). Utrzymanie miejsca pracy z wykształceniem na poziomie podstawowym (poziom 0-2 w g klasyfikacji ISCED) kosztuje 30-krotnie taniej, niż utworzenie analogicznego miejsca pracy. Tańsze jest również utrzymanie miejsca pracy z wykształceniem na poziomie średnim (ISCED 3 – 4), chociaż w tym wypadku różnica kosztów wynosi tylko 20 proc.(s.74, 79, 80).⁴⁶ Utrzymanie miejsca pracy z wykształceniem na tym poziomie jest generalnie najdroższe: 4,6-razy droższe niż utrzymanie miejsca z podstawowym poziomem wykształcenia oraz 2,4-razy droższe niż utrzymanie miejsca z wyższym poziomem wykształcenia (ISCED 5 – 6) (s.74).

Podsumowując ten podrozdział warto podkreślić, że mniejsze firmy, a w szczególności mikroprzedsiębiorstwa najbardziej skutecznie wykorzystują otrzymane wsparcie na utrzymanie miejsc pracy. Spośród różnych instrumentów wspierania przedsiębiorstw największy efekt w utrzymaniu miejsc pracy dają inwestycje w rozwój zdolności operacyjnych firm. Wsparcie skierowane na utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach jest tańsze, niż wsparcie na tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w przypadku miejsc pracy z niskim wykształceniem.

8.2. Instrumenty wsparcia dla osób

Wsparcie kierowane w ramach krajowych programów operacyjnych do osób – bezrobotnych, pracujących i nieaktywnych zawodowo – z reguły współfinansowane było

⁴⁴ Odsetek miejsc pracy utrzymanych obliczony był metodami ekonometrycznymi na danych pochodzących z baz danych. Różnice w sposobach definiowania utrzymanych miejsc pracy i w metodologii ich badania występujące w raportach polskim, węgierskim i czeskim powodują, że wnioski z porównania wyników badań mogą mieć charakter tylko orientacyjny.

⁴⁵ Poza wymienionymi kategoriami firm badacze węgierscy w analizie uwzględnili również organizacje non-profit, gdzie wskaźnik utrzymania miejsc pracy sięgnął 67 proc. (s.72)

⁴⁶ Dla trzeciego poziomu wykształcenia autorzy nie byli w stanie policzyć kosztów utworzenia miejsca pracy ze względu na małą liczebność próby (s.80).

ze środków EFS. W ramach ewaluacji czeskiej na podstawie danych zastanych określono liczbę miejsc pracy, które powstały w ramach programów operacyjnych finansowanych z EFS. Zgodnie z tymi wynikami w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich utworzono 28 800 miejsc pracy, w ramach realizowanego w aglomeracji praskiej Jednolitego Dokumentu Programowego Cel 3 – 680 miejsc pracy, a w ramach finansowanego zarówno z EFRR, jak i EFS Zintegrowanego Regionalnego Programu Operacyjnego – 6280 miejsc pracy (s. 8).

Pozytywny wpływ realizacji projektów w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich na poziom zatrudnienia odnotowano również na Węgrzech. Realizacja takiego projektu przez przedsiębiorstwo wiązała się ze wzrostem zatrudnienia o 14 proc.. Wiarygodność uzyskanego wyniku podważa jednak to, że nie był on statystycznie istotny (s. 34).

Poniżej zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań odnoszące się do poszczególnych kategorii odbiorców wsparcia.

8.2.1. Oddziaływanie wsparcia dla osób bezrobotnych

Jedynie w polskim raporcie ewaluacyjnym na podstawie wcześniejszych badań dokonano oszacowania liczby osób bezrobotnych, które po uczestnictwie w projektach finansowanych z EFS podjęły zatrudnienie (efekt brutto). Zgodnie z tym oszacowaniem, 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie realizowanym w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich zatrudnionych było od 404 tysięcy do 440 tysięcy bezrobotnych (s. 92).

W ewaluacji polskiej i czeskiej zastosowano metodę PSM (*Propensity Score Matching*) do pomiaru efektu netto wsparcia osób bezrobotnych⁴⁷. Wykorzystano przy tym urzędowe bazy danych osób bezrobotnych. W ewaluacji polskiej analizowano jedynie wpływ szkoleń, natomiast w ewaluacji czeskiej analizę przeprowadzono zarówno w odniesieniu do szkoleń, jak i do wszystkich form wsparcia osób bezrobotnych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich.

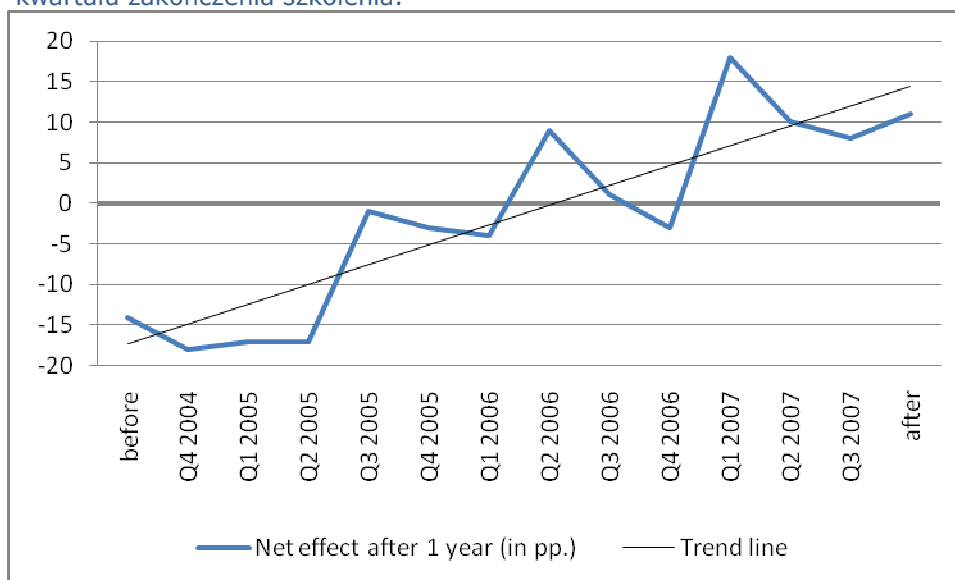
Wyniki dotyczące wpływu netto szkoleń na szanse podjęcia zatrudnienia przez osoby bezrobotne różnią się w obu ewaluacjach. W przypadku Polski po 12 miesiącach stwierdzono brak efektu netto szkoleń, ponieważ odsetek osób zatrudnionych zarówno wśród uczestników szkoleń, jak i w grupie kontrolnej wynosił 62 proc. (s. 95). Natomiast w przypadku Czech ustalono, że po 12 miesiącach od zakończenia szkolenia odsetek osób, które nadal figurują w rejestrze jako bezrobotne, wynosi 26 proc. wśród uczestników szkoleń finansowanych z EFS i 35 proc. w grupie kontrolnej (s. 40, wykres). Daje to efekt netto w wysokości 9 pp. Jeśli wziąć pod uwagę wszystkie formy wsparcia, wyniki są podobne: 25 proc. w porównaniu z 35 proc. w grupie kontrolnej daje efekt netto w wysokości 10 pp (s. 38).

W polskim badaniu przeanalizowano wartość efektu netto dla projektów, które kończyły się w poszczególnych kwartałach, i zaobserwowano trend wzrostu efektu netto w czasie.

⁴⁷ Metoda PSM pozwala na oszacowanie efektu netto wsparcia przez dobranie próby kontrolnej o takim samym składzie pod względem wielu kontrolowanych zmiennych jak próba (lub populacja) beneficjentów wsparcia. Dzięki temu różnica w prawdopodobieństwie znalezienia zatrudnienia między beneficjentami wsparcia a osobami, które wsparcia nie otrzymały, może być interpretowana jako wynikająca ze wsparcia, a nie z kontrolowanych zmiennych. Metoda PSM nie pozwala jednak na pomiar efektu zastępowania, czyli ustalenia, jaka część bezrobotnych, którzy podjęli zatrudnienie, dokonała tego kosztem innej osoby, która utraciła lub nie znalazła zatrudnienia. Od siły tego efektu zależy, na ile efekt wsparcia w postaci podjęcia pracy przez osobę bezrobotną przekłada się na wzrost poziomu zatrudnienia. Zastosowanie tej samej metody analizy sprzyja porównywalności wyników ewaluacji czeskiej i polskiej. Trzeba jednak pamiętać, że na uzyskany wynik ma wpływ zestaw kontrolowanych w analizie zmiennych, który był prawdopodobnie inny w obu ewaluacjach. Nieuwzględnienie zmiennych, które mają istotny wpływ na uczestnictwo w projektach oraz na szanse znalezienie zatrudnienia może prowadzić do przeszacowania lub, co mniej prawdopodobne, niedoszacowania efektu netto.

Okazało się (s. 96), że ogólny zerowy efekt netto po 12 miesiącach od zakończenia udziału w projekcie jest wypadkową silnie negatywnego efektu netto projektów, które zakończyły się w początkowym okresie realizacji Programu, tj. w okresie przed III kwartałem 2005 roku (od -14 do -18 pp.), zbliżonego do zera efektu netto projektów, które zakończyły się w okresie od III kwartału 2005 roku do końca 2006 roku, oraz silnie pozytywnego efektu netto projektów, które zakończyły się w 2007 roku lub później (od 8 do 18 pp.) – zob. wykres 8.1. Może to świadczyć o stopniowym wzroście jakości i skuteczności oferowanych szkoleń.

Wykres 8.1 Efekt netto szkoleń dla bezrobotnych w Polsce w zależności od kwartału zakończenia szkolenia.



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników analizy PSM.

Ponadto w Polsce zaobserwowano wyraźne zróżnicowanie regionalne efektu netto szkoleń osób bezrobotnych. Najlepszą zmienną wyjaśniającą to zróżnicowanie był odsetek ludności przebywającej w celach zarobkowych za granicą – w województwach, w których ten odsetek był najwyższy, zanotowano najsilniejszy negatywny efekt netto. Sugeruje to, że masowa fala migracji zarobkowych z Polski do krajów UE-15 w latach 2004-2007⁴⁸ może przyczynić się do zarejestrowania negatywnego efektu netto, ponieważ osoby nieuczestniczące w szkoleniach częściej wyjeżdżały za granicę, aby podjąć tam pracę (s. 98-101).

W przypadku czeskiego raportu ewaluacyjnego analizę PSM pogłębiono w inny sposób, a mianowicie badając efekt netto wsparcia poszczególnych grup docelowych. Okazało się, że wsparcie to jest szczególnie skuteczne w przypadku takich kategorii osób o szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, jak osoby niepełnosprawne, osoby w wieku 50 lat lub więcej i osoby o wykształceniu podstawowym (s. 39).

⁴⁸ Polska charakteryzowała się dużą skalą zagranicznych migracji zarobkowych. Według szacunków polskiego Głównego Urzędu Statystycznego liczba osób migrujących z Polski na pobyt czasowy w latach 2004-2007 stale rosła od 1 mln w 2004 do 2,3 mln w 2007, czyli od 2,6 proc. do 6,0 proc. całkowitej ludności kraju, po czym zaczęła maleć (źródła: Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004 – 2009, GUS, 2010; Bank Danych Lokalnych http://www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks). W 2007 roku za granicą jako „niedawni migranci” (tj. mieszkający za granicą od więcej niż 12 miesięcy, ale mniej niż 4 lata) przebywało 2 proc. ludności Polski w wieku produkcyjnym. Pod tym względem Polska zajmowała czwarte miejsce wśród krajów Unii Europejskiej, po Litwie, Cyprze i Rumunii. Na piątym miejscu znajdowała się Słowacja (również 2 proc.). Czechy i Węgry charakteryzowały się niższym odsetkiem migrantów, wynoszącym 0,5 proc. (źródło: Employment in Europe 2008, DG EMPL, European Communities, Luxembourg 2008, s. 120).

Jeżeli jako wskaźnik skuteczności przyjąć odsetek uczestników projektów, którzy podjęli zatrudnienie, za najskuteczniejsze Działanie w przypadku czeskim należy uznać Działanie 1.1 PO RZL (s. 40), a w przypadku polskim Działanie 1.3 SPO RZL (s.92). Trzeba jednak zauważyć, że niższa skuteczność innych Działań może być wynikiem trudniejszych grup docelowych (np. grup zagrożonych wykluczeniem społecznym).

W polskim raporcie ewaluacyjnym nie przeprowadzono porównania między poszczególnymi formami wsparcia, ale podsumowanie badań na ten temat zostało dokonane w innej ewaluacji, pt. „Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich”. Stwierdzono, że „najskuteczniejsze są działania kompleksowe, obejmujące różne, uzupełniające się interwencje”⁴⁹. Jako instrumenty wsparcia, których wdrażanie warto kontynuować, wymieniono wsparcie założenia własnej działalności gospodarczej, wsparcie rozwojowe dla szkół i przedszkoli⁵⁰ oraz twarde szkolenia konkretnych umiejętności zawodowych (zauważmy, że w przypadku osób bezrobotnych mogą być zastosowane pierwszy i ostatni instrument z tej listy). Ponadto, podobnie jak w czeskim raporcie ewaluacyjnym (s. 45), stwierdzono, że skuteczność poszczególnych rodzajów wsparcia różni się w poszczególnych grupach docelowych. W węgierskim raporcie ewaluacyjnym sformułowano wniosek na temat najbardziej użytecznych tematów szkoleń (niekoniecznie osób bezrobotnych), którymi są: umiejętności związane z obsługą komputera, wiedza ekonomiczna i biznesowa, języki obce i prawo jazdy (s. 68-69). Zalecono również szkolenia jako formę wsparcia osób bezrobotnych o średnim poziomie kwalifikacji (s.82). Nie dokonano natomiast oszacowania skuteczności ani efektywności wsparcia dla osób bezrobotnych.

Ze względu na zróżnicowanie projektów i form wsparcia w czeskim badaniu zrezygnowano z obliczenia efektywności interwencji współfinansowanych z EFS (s. 42). Określono jedynie rząd wielkości nakładów przypadających średnio na jedno miejsce pracy jako kilkadziesiąt tysięcy koron (co odpowiada w przybliżeniu przedziałowi od 1 do 4 tysięcy euro). Dokładniejszego oszacowania dokonano w polskim raporcie ewaluacyjnym. Zgodnie z zawartymi w nim wynikami, jedno znalezione przez bezrobotnego miejsce pracy brutto wymagało nakładów w wysokości od ok. 1,5 tys. euro w Działaniach 1.3 i 1.2 SPO RZL, do ok. 6,6 - 9,4 tys. euro w Działaniu 1.4 SPO RZL. W przypadku Działań 1.2 i 1.3 SPO RZL obliczono również wysokość nakładów przypadających na jedno miejsce pracy netto. Wyniosła ona ok. 9,1-9,6 tys. euro w Działaniu 1.2 i ok. 17-18 tys. euro w Działaniu 1.3 (s. 93).

8.2.2. Oddziaływanie wsparcia dla osób pracujących

Jedną z form interwencji współfinansowanych z funduszy unijnych w krajach Grupy Wyszehradzkiej były szkolenia i inne formy edukacji osób pracujących. W Polsce w ramach Programów Operacyjnych SPO RZL i ZPORR edukację lub szkolenia podnoszące kwalifikacje zakończyło 933 tysiące osób, w tym 371 tysięcy (40 proc.) mężczyzn i 562 tysiące (60 proc.) kobiet (s. 80-83), do czego należy dodać 92 tysiące osób (41 tys. czyli 45 proc. mężczyzn, 51 tys. czyli 55 proc. kobiet) przeszkolonych w celu przekwalifikowania ich do pracy w sektorach nie zagrożonych procesami restrukturyzacji gospodarki. Spośród tej drugiej kategorii beneficjentów ostatecznych pracę w innym dziale gospodarki znalazło od 10 do 15 tys. osób (12-18 proc.), co można uznać za miarę wpływu szkoleń przekwalifikowujących na zachowanie zatrudnienia. Wysokość nakładów przypadających na jednego uczestnika projektów przekwalifikowujących wyniosła około 860 euro, a przypadających na jednego uczestnika, który podjął pracę w innym dziale gospodarki – od 4,3 do 9,6 tys. euro (s. 78).

⁴⁹ Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich, Instytut Badań Strukturalnych, Reytech Sp. z o.o., ASM Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 107

⁵⁰ Znaczenie podstawowych instytucji edukacyjnych podkreślali również uczestnicy wywiadów grupowych w ewaluacji węgierskiej (s. 61).

Badacze czescy posługują się pojęciem *retained jobs*, pod którym rozumiane są miejsca pracy wsparte w formie szkoleń lub innych postaci edukacji (bez subsydiowania płac). Zgodnie z wynikami badania kwestionariuszowego, 54 proc. osób zajmujących te miejsca pracy stanowiły kobiety. Tak więc zarówno w Czechach, jak i w Polsce, wśród przeszkolonych pracowników większość stanowią kobiety, choć w Polsce ich przewaga liczebna jest bardziej wyraźna. Ponadto w czeskim raporcie znajduje się informacja, że 61 proc. przeszkolonych pracowników w Czechach legitymuje się wykształceniem średnim, a 13 proc. wykształceniem wyższym (s. 12).

W ewaluacji polskiej podjęto próbę analizy, na ile wsparcie osób pracujących przekłada się na faktyczne ulepszenie miejsc pracy. Dokonując syntezy danych ze sprawozdawczości i deklaracji beneficjentów w badaniach kwestionariuszowych przeprowadzonych 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie oszacowano, że o ile liczba uczestników szkoleń i innych form podnoszenia kwalifikacji wynosi 933 tysiące, o tyle liczba osób, które zdobyły w ich trakcie wiedzę i umiejętności przydatne w wykonywanej pracy, mieści się w przedziale od 681 tys. do 726 tys. (73-78 proc.). Wybór jednego z tych wskaźników przekłada się naturalnie na oszacowanie efektywności udzielonego wsparcia. Wysokość nakładów przypadających na jednego przeszkolonego pracownika wynosi, w zależności od Działania i Programu, od 370 do 1224 euro, natomiast wysokość nakładów przypadających na jednego uczestnika, który zdobył wiedzę i umiejętności przydatne w wykonywanej pracy, mieści się w przedziale od 472 do 1847 euro. Najniższą wartością nakładów na uczestnika charakteryzowało się Działanie 2.1 ZPORR „Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie” (odpowiednio 369 i 472-489 euro) oraz Działanie 2.2 SPO RZL „Podnoszenie jakości nauczania w odniesieniu do potrzeb rynku pracy”, schematy b i c (odpowiednio 452 i 507-562 euro). Przytoczone dane należy uważać za jedynie orientacyjne wskaźniki efektywności, ponieważ przyjęte w obliczeniach nakłady zawierają również koszty nie związane z podnoszeniem kwalifikacji pracowników, co może powodować przeszacowanie nakładów i w rezultacie niedoszacowanie efektywności (s. 82-83 i 91).

8.2.3. Oddziaływanie wsparcia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą

W ewaluacjach przeprowadzonych w ramach projektu „Wpływ polityki spójności na poziom i jakość zatrudnienia w krajach Grupy Wyszehradzkiej” nie wyodrębniono osobnej kategorii wsparcia dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Tematowi temu poświęcono jednak wiele uwagi w innej przeprowadzonej w Polsce ewaluacji, „Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich”.

Stwierdzono, że z tego rodzaju wsparcia skorzystało w okresie programowania 2004-2006 około 72 tys. osób, w tym szczególnie często osoby młode i dobrze wykształcone. Odsetek kobiet wynosił nieco mniej niż 50 proc., ale był znacznie wyższy niż w grupie kontrolnej, co świadczy o względnej feminizacji grupy beneficjentów. Wsparcie dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą zostało określone jako jeden z najskuteczniejszych typów interwencji realizowanych ze środków EFS. Przeżywalność działalności gospodarczych założonych przez beneficjentów wynosiła po 18 miesiącach od 68 proc. do 95 proc. (w zależności od Działania i badania), czyli była na tym samym poziomie, co przeżywalność innych podobnych firm na rynku (z wyjątkiem Działania 2.5 ZPORR, które charakteryzowało się najwyższą przeżywalnością). Można to uznać za sukces z uwagi na to, że interwencje były kierowane do osób o gorszych perspektywach na rynku pracy. Przede wszystkim warto jednak zauważyć, że zgodnie z deklaracjami przedsiębiorców w 80-90 proc. przypadków wsparcie skłoniło ich do założenia działalności

gospodarczej lub przyspieszyło taką decyzję, a jedynie 10-15 proc. beneficjentów bez wsparcia poradziłoby sobie równie dobrze⁵¹.

Na podstawie tych danych można obliczyć, że wsparcie dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą przyczyniło się w Polsce do założenia działalności gospodarczej przez około 60 tys. osób, z których zdecydowana większość pozostawała samozatrudniona po upływie 18 miesięcy.

Podsumowując, w trakcie przeprowadzonych ewaluacji stwierdzono **wpływ wsparcia osób na poziom zatrudnienia**. W Czechach realizacja projektów finansowanych ze środków EFS wiązała się z utworzeniem 30 tys. nowych miejsc pracy. W Polsce wsparcie z funduszy strukturalnych przyczyniło się do założenia około 60 tys. działalności gospodarczych (z których większość okazała się trwałych). Ponadto po szkoleniach przekwalifikowujących pracowników w sektorach zagrożonych procesami restrukturyzacji gospodarki 10-15 tys. osób podjęło zatrudnienie w innych działach gospodarki. Jeśli chodzi o inne szkolenia lub formy edukacji pracowników, około 700 tys. uczestników szkoleń lub innych form podnoszenia kwalifikacji wykorzystuje nabytą wiedzę i umiejętności w obecnie wykonywanej pracy. Przeprowadzona metodą PSM analiza wpływu wsparcia osób bezrobotnych na prawdopodobieństwo podjęcia przez nich zatrudnienia przyniosła odmienne wnioski w Czechach, w których zaobserwowano efekt netto w wysokości 9-10 pp., i w Polsce, w której sumaryczny efekt netto był zerowy. Efekt netto w Polsce był jednak zróżnicowany w czasie, wykazując trend rosnący od negatywnego na poziomie 14-18 pp. przed III kwartałem 2005 do pozytywnego na poziomie 8-18 pp. od początku roku 2007. Skuteczność i efektywność poszczególnych form wsparcia zależy od grupy docelowej, dlatego trudno sformułować jednoznaczne wnioski o wyższości jednym form nad drugimi. Niemniej jako szczególnie warte kontynuacji były wymieniane: wsparcie osób rozpoczynających działalność gospodarczą, wsparcie rozwojowe szkół i przedszkoli, a także szkolenia dotyczące konkretnych umiejętności zawodowych, umiejętności obsługi komputera, prawa jazdy, wiedzy z zakresu ekonomii i biznesu oraz języków obcych.

9. JAKOŚĆ I TRWAŁOŚĆ UTWORZONYCH/UTRZYMANYCH MIEJSC PRACY

Jednym z pytań badawczych rozpatrywanych w tym opracowaniu, jak również w analizowanych raportach jest **pytanie o jakość i trwałość utworzonych /utrzymanych miejsc pracy**. Kwestia ta jest bardzo istotna w kontekście sformułowanego w Strategii Lizbońskiej celu tworzenia nie tylko bardziej licznych, ale również lepszych miejsc pracy.

9.1. Miejsca pracy utworzone / utrzymane w wyniku wsparcia przedsiębiorstw

9.1.1. Jakość utworzonych / utrzymanych miejsc pracy

W badaniu polskim w charakterystyce utworzonych miejsc pracy uwzględniono wymiar czasu pracy. Zdecydowana większość - 95 proc. - utworzonych stanowisk wymagała pracy

⁵¹ Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich, Instytut Badań Strukturalnych, Reytech Sp. z o.o., ASM Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 93-105

w pełnym wymiarze godzin, czyli zapewniała zatrudnienie w czasie dłuższym niż połowa tygodnia (s.54).⁵²

Jako jeden ze wskaźników jakości miejsc pracy traktuje się wymagane wykształcenie. Dane z raportu polskiego o faktycznym wykształceniu osób zajmujących nowo tworzone miejsca pracy pokazują, że 79 proc. z nich ma wykształcenie zasadnicze zawodowe lub średnie (3 - 4 poziom edukacji wg klasyfikacji ISCED), a 18 proc. ma wykształcenie wyższe (5 poziom). Porównanie tych danych z danymi dla miejsc zlikwidowanych w tym okresie w przedsiębiorstwach wskazuje, że zaobserwowane zmiany prowadzą do wzrostu udziału zatrudnienia osób z wykształceniem średnim (4 poziom), a zwłaszcza wyższym (5 poziom), co jest oznaką podwyższania jakości miejsc pracy (s.55). Porównanie firm, które otrzymały wsparcie z EFRR, z próbą kontrolną wykazało, że przedsiębiorstwa objęte wsparciem miały nieco większą skłonność do zatrudniania osób z wykształceniem wyższym (s.69).

Tendencja ta nie znajduje potwierdzenia w pozostałych analizowanych badaniach. W Czechach utworzone miejsca pracy dofinansowane z EFRR zajmowane były przede wszystkim przez osoby z wykształceniem średnim, na poziomie 3 - 4 wg klasyfikacji ISCED (s.12).⁵³ Duży jest jednak udział miejsc pracy z niskim wykształceniem (poziom 0 - 2), sięga on 26,6 proc. (s.16). Z kolei autorzy raportu węgierskiego podsumowując swoje analizy stwierdzają wprost, że nie znajduje potwierdzenia hipoteza, że wsparcie funduszy strukturalnych tworzy miejsca pracy wymagające wyższych kwalifikacji, a więc wpływa na podniesienie poziomu kwalifikacji w gospodarce (s.81). Wniosek ten oparty jest m.in. na obserwacji struktury utworzonych miejsc pracy wg wykształcenia. Najwięcej miejsc (40,9 proc.) wymaga niskiego wykształcenia, mały jest natomiast udział (33,2 proc.) miejsc pracy wymagających wykształcenia na średnim poziomie, które dominują w Polsce i Czechach, chociaż z kolei odsetek miejsc pracy z wyższym wykształceniem jest stosunkowo wysoki - 25,9 proc. (s.79). Badacze węgierscy analizowali, które kategorie pracowników wyróżnione pod względem poziomu kwalifikacji w największym stopniu skorzystały z efektu tworzenia miejsc pracy w wyniku wsparcia przedsiębiorstw. Była to przede wszystkim grupa pracowników z niższym poziomem wykształcenia, a wśród nich wykwalifikowani robotnicy (s.82). Również w przypadku miejsc pracy utrzymanych wsparcie skierowane z EFRR do przedsiębiorstw przynosiło efekt przede wszystkim w grupie pracowników z niskimi kwalifikacjami (s.75, 82)⁵⁴.

Kolejnym czynnikiem pozwalającym wnioskować o jakości miejsca pracy jest szczebel w strukturze organizacyjnej przedsiębiorstwa. Badanie w Polsce pokazało, że 84 proc. tworzonych miejsc pracy to stanowiska szeregowy, a 16 proc. to miejsca kierownicze. Wśród miejsc pracy likwidowanych w tym okresie w przedsiębiorstwach stanowiska szeregowy stanowiły większy odsetek (94 proc.). Można więc stwierdzić, że występował proces podnoszenia jakości miejsc pracy pod tym względem, ponieważ co szóste tworzone miejsce pracy jako kierownicze odznaczało się wyższą jakością (s.56). Porównanie firm, które otrzymały wsparcie z EFRR, z próbą kontrolną wykazało, że wsparcie z funduszy strukturalnych sprzyjało zwiększeniu liczby stanowisk kierowniczych (s.70).

Jeśli chodzi o ocenę jakości tworzonych miejsc pracy ze względu na kategorie zawodów i specjalności, to szczególnie istotne są te kategorie, które są uważane za „nośniki Gospodarki Opartej na Wiedzy (GOW)”, a mianowicie: specjaliści, technicy, operatorzy i

⁵² Definicja miejsca pracy w pełnym / niepełnym wymiarze czasu została przyjęta za Dokumentem Roboczym Nr. 6 Komisji Europejskiej „Mierzenie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie”.

⁵³ Wsparcie z EFS w większym stopniu tworzyło miejsca pracy z niższym wykształceniem, co autorzy oceniają pozytywnie (s.12).

⁵⁴ Inaczej lokalizują się efekty wsparcia finansowanego z EFS na Węgrzech. W tym przypadku wsparcie pomaga utrzymać miejsca pracy głównie wysoko wykwalifikowanych pracowników (s.75).

monterzy maszyn. W badaniu polskim te kategorie obejmują łącznie 46 proc. utworzonych miejsc pracy. Każda z tych kategorii stanowiła większy odsetek wśród miejsc utworzonych, niż wśród miejsc zlikwidowanych w tym okresie w przedsiębiorstwach. Z tego wynika, że udział tych kategorii w ogóle miejsc pracy w przedsiębiorstwach wzrósł, przy czym wzrost ten był większy w przedsiębiorstwach wspartych z EFRR, niż w grupie kontrolnej. Te dane wskazują, że w wyniku wsparcia z funduszy strukturalnych następuje proces przechodzenia do GOW, który jest związany ze wzrostem jakości miejsc pracy (s.57). Udział wymienionych kategorii „nośników GOW” wśród miejsc pracy utworzonych w wyniku wsparcia EFRR w Czechach jest bardzo zbliżony, wynosi łącznie 49,1 proc., chociaż znacznie mniejszy niż w Polsce (2,8 proc. wobec 11 proc.) jest udział specjalistów, natomiast znacznie większy udział mają operatorzy i monterzy maszyn (35,2 proc. wobec 25 proc.)⁵⁵.

Jednym z aspektów jakości miejsca pracy jest wysokość wynagrodzenia. W badaniu polskim większość tworzonych szeregowych miejsc pracy nie różniła się poziomem wynagrodzeń od innych szeregowych stanowisk istniejących już we wspieranych z EFRR przedsiębiorstwach (s.57). Również w badaniu węgierskim nie zanotowano wzrostu poziomu wynagrodzeń na miejscach pracy utworzonych ze wsparciem funduszy strukturalnych w porównaniu do przeciętnych wynagrodzeń w przedsiębiorstwie i w sektorze (s.81). Natomiast fakt, że wśród miejsc tworzonych w Polsce zwiększała się liczba stanowisk kierowniczych pozwala mówić o pewnej tendencji do tworzenia stanowisk o wyższym poziomie wynagrodzeń (s.57).

9.1.2. Trwałość utworzonych miejsc pracy

Trwałość utworzonego miejsca pracy mierzona jest czasem, w którym miejsce pracy istnieje po zakończeniu dofinansowania z funduszy strukturalnych. W badaniu polskim za miejsca trwałe uznano te, które istniały co najmniej dwa lata po zakończeniu projektu, w ramach którego zostały utworzone.⁵⁶ W badaniu czeskim kryterium było mniej restrykcyjne, do oceny trwałości miejsc pracy wyznaczono dwie granice – 6 miesięcy i 1 rok (s.14). W badaniu węgierskim trwałość utworzonych miejsc pracy nie była oceniana.

Generalnie można stwierdzić, że miejsca pracy utworzone w wyniku wsparcia funduszy strukturalnych są miejscami trwałymi. W Polsce, w oparciu o badanie przedsiębiorstw, które uzyskały wsparcie z EFRR, szacuje się, że 77 proc. miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu można zaklasyfikować jako miejsca trwałe. Co szóste (16 proc.) miejsce pracy zostało stworzone tylko na czas trwania dofinansowania z funduszy unijnych, a 7 proc. istniało również po zakończeniu realizacji, ale krócej niż dwa lata (s.71). W Czechach w aż 97 proc. przedsiębiorstw i instytucji, tworzących miejsca pracy ze wsparciem EFRR, większość z tych miejsc istniała dłużej niż rok (s.14).

Trwałość miejsc pracy jest w Polsce silnie związana z wielkością firmy, najwięcej trwałych miejsc utworzono w firmach średnich. Najbardziej trwałe okazały się miejsca pracy powstałe w firmach założonych w latach dziewięćdziesiątych, a więc z dosyć długim, kilkunastoletnim stażem w momencie badania. Trwałości nie różnicował natomiast sektor gospodarki (s.71, 72).

⁵⁵ Obliczenia własne na podstawie danych z Chart 24, s.43 w raporcie czeskim.

⁵⁶ Definicja została przyjęta w oparciu o Dokument Roboczy Nr 6 Komisji Europejskiej.

Podsumowując analizę jakości i trwałości miejsc pracy utworzonych w wyniku wsparcia przedsiębiorstw trzeba zauważyć, że uzyskany obraz nie jest jednorodny w różnych krajach. Z badania w Polsce wynika, że wsparcie z funduszy unijnych wspiera proces podnoszenia jakości miejsc pracy, zarówno w wymiarze wykształcenia, jak i stanowisk oraz zawodów i specjalności, a także poziomu wynagrodzeń. Jednakże badania węgierskie i czeskie pokazują, że biorąc pod uwagę kluczowy parametr jakości miejsca pracy, jakim jest wykształcenie, nie obserwuje się tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości w wyniku wsparcia przedsiębiorstw w tych krajach. Natomiast utworzone miejsca pracy cechują się trwałością. Najwięcej trwałych miejsc tworzą firmy średnie, ustabilizowane, z dłuższym okresem funkcjonowania.

9.2. Miejsca pracy utworzone / utrzymane / ulepszone w wyniku wsparcia osób

9.2.1. Jakość utworzonych / utrzymanych / ulepszonych miejsc pracy

W niniejszym rozdziale przy analizie jakości miejsc pracy utworzonych, utrzymanych lub ulepszonych dzięki wsparciu osób, zastosowane zostaną dwa podejścia, zależne od metodologii zastosowanej w ewaluacjach krajowych. W przypadku Polski przeprowadzono wywiady kwestionariuszowe z odbiorcami wsparcia, co umożliwiło zebranie informacji dotyczących zmian jakości ich miejsc pracy. W przypadku Czech i Węgier brak takiego źródła danych, natomiast pewne wnioski na temat jakości miejsc pracy utworzonych dzięki środkom z EFS można wysnuć na podstawie ich struktury ze względu na kategorię zawodową i wykształcenie.

W Czechach około połowy (49 proc.) osób zatrudnionych na miejscach pracy utworzonych w związku z realizacją projektu współfinansowanego z EFS stanowią osoby z wykształceniem średnim (ISCED 3-4), nieco mniej (39 proc.) osoby z wykształceniem niższym (ISCED 0-2), a 13 proc. osoby z wykształceniem wyższym (ISCED 5-6). W porównaniu z ogólną strukturą zatrudnienia w kraju nieco mniejszy jest udział osób z wykształceniem wyższym, znacznie mniejszy udział osób z wykształceniem średnim i dużo większy udział osób z wykształceniem niższym (s. 11 i 19). Prowadzi to do wniosku, że tworzone miejsca pracy wymagały relatywnie niskiego wykształcenia, a zatem zapewne nie były miejscami pracy o wysokiej jakości. Na Węgrzech osoby zajmujące stanowiska utworzone dzięki Działaniu 3.4.1 Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich najczęściej posiadają wykształcenie wyższe (37 proc.) lub niższe (35 proc.), nieco rzadziej średnie (28 proc.; s. 80). Wyraźnie wyższy niż w Czechach był zatem odsetek miejsc pracy zajmowanych przez osoby z wyższym wykształceniem, co z reguły łączy się z wyższą jakością miejsc pracy. Badacze węgierscy sformułowali również wniosek, że wsparcie w ramach PO RZL sprzyjało utrzymaniu głównie miejsc pracy zajmowanych przez osoby z wyższym wykształceniem (s. 75).

W Czechach przeanalizowano również strukturę miejsc pracy utworzonych przy wsparciu EFS ze względu na grupy zawodowe. Stwierdzono, że grupy zawodowe o wyższej jakości miejsc pracy (do których zaliczono przedstawicieli władz publicznych, kierowników i wyższych urzędników, specjalistów, techników i inny średni personel oraz pracowników biurowych) zajmują niecałą jedną czwartą utworzonych miejsc pracy. W przypadku osób pracujących biorących udział w szkoleniach lub innych formach podnoszenia kwalifikacji odsetek tych grup zawodowych był co prawda większy (38 proc.), ale udział grup o najwyższej jakości miejsc pracy (kierowników, wyższych urzędników i specjalistów) marginalny – mniej niż 3 proc. Na tej podstawie sformułowano wniosek, że interwencje współfinansowane z funduszy unijnych (w tym EFS) wspierały głównie miejsca pracy o niskiej jakości, zwłaszcza jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy (s. 42-45).

Poza wykształceniem i kategorią zawodową istotną zmienną pozwalającą wnioskować o jakości miejsca pracy jest wysokość wynagrodzenia. Jak można zauważyć w wynikach węgierskich analiz dotyczących PO RZL, wpływ wsparcia na poziom zatrudnienia w przedsiębiorstwie był nieco niższy od wpływu na koszty wynagrodzeń (13 proc. wobec 17 proc.). Sugeruje to, że utworzone miejsca pracy wiązały się z wynagrodzeniami średnio nieco wyższymi niż średnie wynagrodzenie w firmie, co świadczy o wysokiej jakości (s. 34-36).

W badaniu polskim skupiono się nie na charakterystyce utworzonych i utrzymanych miejsc pracy, lecz na wpływie uczestnictwa w projekcie na sytuację zawodową beneficjenta. Na podstawie badania CATI, przeprowadzonego 2 lata lub więcej po zakończeniu projektów, ustalono, że 35 proc. przeszkolonych pracowników zmieniło stanowisko, w tym 70 proc. na wyższe, a 20 proc. na równorzędne. Wzrosły dochody 63 proc. badanych. Ponadto 43 proc. badanych deklaroowało, że polepszyły się ogólne warunki ich pracy, takie jak wyposażenie stanowiska pracy, warunki BHP i komfort pracy. Łącznie w przypadku 75 proc. respondentów miało miejsce ulepszenie ich miejsca pracy, rozumiane jako awans na wyższe stanowisko, wzrost dochodów, otrzymanie nowych świadczeń pozapłacowych bez utraty dotychczasowych lub polepszenie ogólnych warunków pracy. Częściej taka sytuacja miała miejsce w przypadku pracowników młodych, w wieku poniżej 25 lat (82 proc.), a rzadziej w przypadku pracowników, którzy ukończyli 55. rok życia (60 proc.). Znacznie mniejszy jest jednak odsetek respondentów, którzy doznali takiej pozytywnej zmiany jakości swojego miejsca pracy i uważali, że miał na to istotny wpływ ich udział w projekcie – 21 proc (s. 86-91).

9.2.2. Trwałość utworzonych / utrzymanych miejsc pracy

W ewaluacji czeskiej trwałość utworzonych miejsc pracy oceniono na podstawie badania kwestionariuszowego wśród beneficjentów wsparcia. Spośród beneficjentów EFS 78 proc. zadeklarowało, że większość utworzonych miejsc pracy została utrzymanych przez co najmniej rok, a kolejne 14 proc., że utrzymane zostały niektóre z nich (s. 14). W raporcie węgierskim trwałość efektów wsparcia osób nie była przedmiotem analizy.

Dobrym sygnałem z punktu widzenia trwałości zatrudnienia wspartych osób bezrobotnych w Polsce jest to, że 86 proc. tych, którzy podjęli zatrudnienie w ciągu 6 miesięcy po zakończeniu udziału w projekcie, pracowało na podstawie umowy o pracę (s. 93), oraz to, że w ciągu 18 miesięcy podlegających obserwacji w analizie PSM odsetek pracujących beneficjentów ostatecznych utrzymywał tendencję wzrostową (s. 95). Większość założonych przy współudziale środków EFS działalności gospodarczych przetrwało 4 lata⁵⁷. Spośród osób pracujących w momencie udziału w szkoleniu, po upływie co najmniej 2 lat pracowało 94 proc. z nich (w tym 72 proc. u tego samego pracodawcy), a jedynie 2 proc. było bezrobotnych. Zdecydowana większość nadal pracujących respondentów (88 proc.) widziała co najwyżej niewielkie ryzyko utraty pracy i niemal tyle samo (86 proc.) zdecydowanie (42 proc.) lub z pewnym wahaniem (44 proc.) deklaroowała, że wykorzystuje w swojej obecnej pracy wiedzę i umiejętności nabyte w trakcie uczestnictwa w projekcie (s. 84-87). Te dane pozwalają wnioskować o znacznej trwałości efektów polityki spójności.

⁵⁷ Ocena wpływu realizacji interwencji współfinansowanych z EFS na podniesienie jakości zasobów ludzkich, Instytut Badań Strukturalnych, Reytech Sp. z o.o., ASM Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 101

Podsumowując ten podrozdział trzeba zauważyć, że podobnie jak w przypadku wsparcia przedsiębiorstw, **wnioski dotyczące jakości i trwałości nie są jednorodne w poszczególnych krajach**. W Czechach i na Węgrzech o jakości miejsc pracy utworzonych i ulepszonych przy wykorzystaniu środków EFS można wnioskować na podstawie takich ich charakterystyk jak grupa zawodowa, wysokość wynagrodzenia i wykształcenie osób je zajmujących. Konkluzje są jednak przeciwne: **o ile w Czechach wspierane były głównie miejsca pracy niskiej jakości, o tyle na Węgrzech wsparcie z EFS sprzyjało tworzeniu miejsc wysokiej jakości**. W Polsce przyjęto perspektywę przeszkolonej osoby pracującej, badając wpływ udziału w szkoleniu na wzrost jakości jej miejsca pracy. Na przestrzeni co najmniej 2 lat **75 proc. uczestników projektów doznało poprawy warunków pracy** w postaci awansu na wyższe stanowisko, wzrostu wynagrodzenia, otrzymania nowych świadczeń pozapłacowych bez utraty dotychczasowych lub poprawy ogólnych warunków pracy. Jednak tylko **21 proc. respondentów doznało takiej poprawy i uważało, że istotnie przyczynił się do tego ich udział w projekcie**. Dlatego stwierdzając istnienie wpływu polityki spójności na jakość miejsc pracy beneficjentów szkoleń trzeba jednocześnie zauważyć, że ma on ograniczony zakres. Podobnie jak w przypadku wsparcia przedsiębiorstw, **wyniki ewaluacji pozwalają wyciągnąć optymistyczne wnioski co do trwałości efektów wsparcia osób ze środków EFS**.

10. WNIOSKI I REKOMENDACJE

1. Z przeprowadzonego badania wynika, że dotychczasowa polityka spójności wywierała pozytywny wpływ na rynek pracy i zatrudnienie w krajach wyszehradzkich, ale siła tego oddziaływania była stosunkowo niewielka. Lepsze dopasowanie instrumentów polityki spójności do strategii rozwoju gospodarczego i rynku pracy realizowanych przez rządy krajów Grupy Wyszehradzkiej może zwiększyć ten wpływ. Dlatego istotne jest, aby te instrumenty były wkomponowane do długo i średnio okresowych strategii rozwoju krajów wyszehradzkich oraz do odpowiednich strategii horyzontalnych, np. strategii rozwoju zasobów ludzkich oraz strategii rozwoju regionalnego.
2. W okresie po wstąpieniu do UE w krajach Grupy Wyszehradzkiej nie odnotowano regionalnej konwergencji na rynkach pracy, badanej pod względem zróżnicowania stopy bezrobocia. W związku z tym przy programowaniu interwencji w przyszłych okresach należy zapewnić możliwość ich dostosowania przez regionalne instytucje do warunków istniejących na regionalnym rynku pracy, na przykład przez zastosowanie formuły regionalnych programów operacyjnych.
3. Wobec istotnego zróżnicowania sytuacji gospodarczej i sytuacji na rynku pracy między regionami (NTSII) w krajach wyszehradzkich, potrzebne wydaje się utrzymanie celu konwergencji polityki spójności w zakresie rynku pracy, mimo że dotychczasowe interwencje nie przyniosły pożądanych rezultatów (z wyjątkiem Polski, dla której badania innych niż stopa bezrobocia wskaźników rynku pracy wskazują, że polityka spójności może nieznacznie przyspieszać procesy konwergencji). Równocześnie wyzwania związane z globalizacją i koniecznością podniesienia konkurencyjności w skali gospodarki europejskiej stawiają wymóg wspierania działań prorozwojowych. Równoczesne uwzględnienie tych dwóch celów polityki spójności jest możliwe, na przykład, poprzez preferencje dla projektów rozwojowych, ale realizowanych w regionach z gorszą sytuacją na rynku pracy.
4. Znikoma jest liczba miejsc pracy utworzonych dla najstarszych pracowników, ponadto analiza likwidowanych miejsc pracy dostępna w raporcie polskim wskazuje na wymianę pokoleń: na miejscach pracy likwidowanych więcej jest osób w wieku powyżej 54 lat i przechodzących na emeryturę, natomiast na miejscach tworzonych więcej jest osób młodych. Ponieważ dodatkowo we wszystkich raportach wskazuje się na społeczno-ekonomiczny problem związany ze starzeniem się społeczeństwa, to zdecydowanie należy rekomendować skierowanie większych środków na aktywizację i miejsca pracy najstarszych roczników pracowników.
5. Stan i funkcjonowanie infrastruktury edukacyjnej i opiekuńczej ma podstawowe znaczenie dla jakości zasobów ludzkich, a ponadto wpływa na aktywność zawodową ludności (na przykład zapewniając możliwość podejmowania działalności zawodowej przez kobiety opiekujące się małymi dziećmi). Zaleca się kontynuację wsparcia rozwoju podstawowej infrastruktury edukacyjnej i opiekuńczej – żłobków i przedszkoli.
6. Przy zróżnicowanym poziomie stopy zatrudnienia w krajach wyszehradzkich (najwyższej w Czechach), we wszystkich tych krajach wskaźniki zatrudnienia kobiet są znacznie niższe niż mężczyzn. Dokonana w badaniu analiza oddziaływania instrumentów polityki spójności wykazała, że wspieranie przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy (poprzez inwestycje) sprzyja wzrostowi udziału kobiet w zatrudnieniu (co wykazało badanie w Polsce, lecz porównanie liczby utworzonych miejsc pracy dla kobiet pokazało, że zmiany w liczbie pracujących kobiet w całej gospodarce były również silne). Rola tego instrumentu mogłaby zostać wzmocniona, poprzez silniejsze powiązanie udzielania dotacji dla przedsiębiorstw z kryterium równych szans.

7. Wspieranie przedsiębiorstw w tworzeniu miejsc pracy sprzyja również większemu udziałowi osób młodych wśród pracowników. Instrument ten powinien więc być stosowany w szczególności na tych rynkach pracy (np. regionalnych), gdzie występuje duża podaż osób młodych (poniżej 25 lat) i zagrożenie wysokim bezrobociem w tej kategorii wiekowej.
8. Zgodnie z prognozami CEDEFOP i w związku z procesem przechodzenia do GOW przewidywany jest wzrost zapotrzebowania na pracowników z wykształceniem wyższym. Zaleca się kontynuację wsparcia dla infrastruktury edukacyjnej (szkoły, uczelnie), przy zwróceniu szczególnej uwagi na jej rolę w kształceniu pracowników o wyższym wykształceniu i kwalifikacjach odpowiadających na potrzeby rynku pracy.
9. Interwencje w ramach polityki spójności tworzyły relatywnie dużo miejsc pracy dla nisko wykwalifikowanych pracowników (choć sytuacja w poszczególnych krajach wyszehradzkich różni się pod tym względem, a badania węgierskie wskazują, że mogą to być nietrwałe miejsca pracy). Wymóg przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy przemawia za tym, aby wsparcie dla przedsiębiorstw w silniejszym stopniu wiązać z kryterium jakości tworzonych miejsc pracy, szczególnie pod względem wykształcenia.
10. Wspieranie aktywności innowacyjnej i badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw nie tylko sprzyja rozwojowi gospodarki opartej na wiedzy, ale również (jak pokazują analizy węgierskie) może być efektywnym sposobem wspierania zatrudnienia wysoko kwalifikowanych pracowników. Przemawia to za takim ukierunkowaniem wsparcia.
11. Wsparcie uruchamiania działalności gospodarczej wiązało się z samozatrudnieniem znacznej liczby osób (kilkadziesiąt tysięcy osób w Polsce i Czechach), a trwałość założonych tą drogą firm rysuje się zadowalająco. Zaleca się więc kontynuację wsparcia zakładania działalności gospodarczej. Dostępными środkami mogą być dotacje inwestycyjne, wsparcie pomostowe, doradztwo.
12. Wsparcie dla firm mikro cechuje się największym relatywnym wpływem na sytuację tych przedsiębiorstw, jak również najmniejszymi nakładami potrzebnymi do utworzenia jednego miejsca pracy netto. Natomiast wsparcie firm średnich generuje najwięcej miejsc pracy w przeliczeniu na firmę lub projekt, a ponadto tworzone miejsca pracy odznaczają się wysoką trwałością. W przypadku ukierunkowania polityki spójności na wzrost zatrudnienia, jeżeli chce się uzyskać maksymalizację dodatkowości i efektywności wsparcia wskazane jest wspieranie firm mikro (gdzie te parametry osiągają największą wartość), natomiast w celu maksymalizacji wzrostu poziomu zatrudnienia zaleca się wspieranie firm średnich (w których dzięki projektom tworzonych jest najwięcej trwałych miejsc pracy).
13. Wyniki analiz pokazują, że inwestycje w przedsiębiorstwach tworzą więcej miejsc pracy niż doradztwo, ale doradztwo cechuje się większą efektywnością kosztową (niektóre badania wskazują również, że wpływ doradztwa na sytuację na rynku pracy może być niebezpośredni i znacznie rozłożony w czasie) Należałoby zatem kontynuować zróżnicowane wsparcie dla przedsiębiorstw, obejmujące zarówno doradztwo, jak i dofinansowanie inwestycji.
14. Rozdzielne finansowanie wsparcia dla firm z EFRR (inwestycje) i EFS (szkolenia) nie sprzyja synergii tych interwencji. Wsparcie dla firm należałoby łączyć w pakiety finansowane zarówno z EFRR i EFS (inwestycje w majątek trwały, doradztwo i szkolenia oraz wsparcie finansowe – poręczenia, itp.).
15. Tematyka szkoleń ma duże znaczenie z punktu widzenia ich przydatności na rynku pracy. Jako najbardziej użyteczne wskazywane były szkolenia dotyczące konkretnych umiejętności zawodowych, obsługi komputera, znajomości języków obcych, prawa jazdy, wiedzy ekonomicznej i biznesowej. Te ustalenia prowadzą do wniosku, że w procesie przyznawania wsparcia należy stosować mechanizmy

zapewniające dostosowanie oferty szkoleń do zapotrzebowania pracodawców na konkretne kwalifikacje. Możliwym mechanizmem jest preferowanie w trakcie selekcji do sfinansowania tych projektów, które zakresem tematycznym odpowiadają na zapotrzebowanie występujące na rynku pracy, lub kierowanie wsparcia do pracowników i pracodawców, np. w formie bonów edukacyjnych. Ponadto zaleca się dalsze rozwijanie instrumentów monitorowania oraz prognozowania popytu na konkretne kwalifikacje zawodowe.

16. Wspieranie przedsiębiorstw generuje tworzenie miejsc pracy, ale w przypadku adresowania wsparcia bezpośrednio do przedsiębiorstw wzrost ten ograniczony jest głównie do firm – beneficjentów (efekty mnożnikowe są trudne do oszacowania i są ograniczone), a nakłady konieczne do stworzenia jednego miejsca pracy są wysokie. Ponadto bezpośrednie interwencje w przedsiębiorstwach mogą stanowić naruszenie warunków konkurencyjności. Bardziej efektywnym, niż bezpośrednie dofinansowanie, sposobem wspierania rozwoju przedsiębiorstw i tworzenia w nich miejsc pracy wydaje się inwestowanie w rozwój instytucji otoczenia biznesu, których usługi będą dostępne dla szerszej populacji firm i których działania będą skierowane na podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw. Należałoby zwiększać udział tego rodzaju instrumentów w polityce spójności.
17. Aby maksymalnie rozszerzyć krąg przedsiębiorstw, które mogą korzystać z dotacji (przekładających się na wzrost zatrudnienia w nich) należy dbać o to, by stosowane procedury formalne były możliwie uproszczone, przyjazne dla przedsiębiorców, wymagające od nich mniejszych nakładów czasu i kosztów związanych z przygotowaniem wniosku i zarządzaniem realizacją projektu. W ten sposób można ograniczać wpływ barier w absorpcji środków unijnych i poszerzać zasięg ich oddziaływania.
18. Trudno jest badać efekty polityki spójności w różnych krajach oraz w skali UE ze względu m.in. na brak lub ograniczoną dostępność porównywalnych danych. Potrzebne zatem wydaje się stworzenie wspólnej, jednolitej metodologii ewaluacji efektów polityki spójności i prowadzenie wg niej badań we wszystkich krajach członkowskich UE. Wymaga to ujednoczenia definicji monitorowanych wskaźników, aby zapewnić porównywalność zbieranych danych, stworzenia jednolitych kwestionariuszy badawczych itd.

ANEKS 1 – PORÓWNANIE METODOLOGII EWALUACJI KRAJOWYCH

Tabela 1. Zestawienie zastosowanych metod zbierania i analizy danych

	Węgry	Czechy	Polska
Analiza danych zastanych	Analiza dokumentacji, dotychczasowych raportów i opracowań		
	Analiza danych statystycznych		
			Ekstrapolacja trendów
	Analiza baz danych		
	Analiza metodą podwójnej różnicy na próbie przedsiębiorstw dobranej z urzędowej bazy danych w wyniku zastosowania metody PSM	Analiza PSM przeprowadzona na urzędowych bazach danych osób bezrobotnych ⁵⁸	
	Model panelowy z efektami ustalonymi na podstawie urzędowej bazy danych		
Makromodele gospodarki	Wykorzystanie wyników makromodelu Narodowej Agencji Rozwoju (<i>Nemzeti Fejlesztési Ügynökség</i>) oraz międzynarodowego makromodelu Hermin opracowanego przez GEFRA i EMDS		Wykorzystanie wyników makromodeli: modeli równowagi ogólnej EuImpactModII i MaMoR 3 oraz wielorównaniowego modelu ekonometrycznego Hermin
Wywiady kwestionariuszowe	Badanie ankietowe e-mail na próbie 280 wspartych przedsiębiorstw	Ankieta wśród beneficjentów z wykorzystaniem kwestionariusza internetowego (łącznie 1762 wypełnionych kwestionariuszy)	Badanie CAPI na próbie 700 wspartych przedsiębiorstw oraz na próbach kontrolnych 700 + 150 przedsiębiorstw
			Badanie CATI na próbie 1200 przeszkolonych pracowników
Badania jakościowe	2 wywiady FGI z przedstawicielami instytucji szkoleniowych i przedsiębiorstw szkolących pracowników	12 wywiadów IDI z pracodawcami tworzącymi miejsca pracy	5 wywiadów IDI z wspartymi przedsiębiorcami
			5 wywiadów IDI z wspartymi pracownikami przedsiębiorstw
Studia przypadku	2 studia przypadku projektów		Panel ekspercki
			10 studiów przypadku projektów

Źródło: raporty ewaluacyjne „Wpływ polityki spójności...”

⁵⁸ W przypadku polskim analizę PSM przeprowadzili autorzy raportu ewaluacyjnego, zaś w przypadku czeskim Badawczy Instytut Pracy i Spraw Socjalnych (*Výzkumný ústav práce a sociálních věcí*)

Tabela 2. Przyporządkowanie metod do obszarów badawczych (pominięto analizę dokumentacji, dotychczasowych raportów i opracowań jako metodę stosowaną uniwersalnie)

		Węgry	Czechy	Polska	
Analiza stanu i struktury zatrudnienia przed i po akcesji			Analiza danych statystycznych	Analiza danych statystycznych	
Całościowy wpływ funduszy na poziom i jakość zatrudnienia w gospodarce		Wykorzystanie wyników makromodelu Narodowej Agencji Rozwoju (<i>Nemzeti Fejlesztési Ügy nékség</i>) oraz międzynarodowego makromodelu Hermin opracowanego przez GEFRA i EMDS	Analiza baz danych	Ekstrapolacja trendów Wykorzystanie wyników makromodeli: modeli równowagi ogólnej EuImpactModII i MaMoR 3 oraz wielorównaniowego modelu ekonometrycznego Hermin	
Konwergencja regionów		Analiza urzędowych baz danych przedsiębiorstw za pomocą a) metody podwójnej różnicy na próbie dobranej w wyniku zastosowania metody PSM; b) modelu panelowego z efektami ustalonymi	Analiza danych statystycznych, analiza baz danych	Analiza danych statystycznych, analiza baz danych	
Wpływ interwencji w obszarze wzrostu konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw			Studia przypadku	Analiza bazy danych IS OP IE	Studia przypadku
Wpływ interwencji w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego			Badanie ankietowe email na próbie 280 wspartych przedsiębiorstw	12 wywiadów IDI z pracodawcami tworzącymi miejsca pracy	5 wywiadów IDI z wspartymi przedsiębiorcami
				Ankieta wśród beneficjentów z wykorzystaniem kwestionariusza internetowego (łącznie 1762 wypełnionych kwestionariuszy)	Badanie CAPI na próbie 700 wspartych przedsiębiorstw oraz na próbach kontrolnych 700 + 150 przedsiębiorstw
Wpływ interwencji w obszarze rozwoju kapitału ludzkiego	Wsparcie pracujących	2 wywiady FGI z przedstawicielami instytucji szkoleniowych i przedsiębiorstw szkolących pracowników	Analiza PSM przeprowadzona na urzędowych bazach danych osób bezrobotnych	Badanie CATI na próbie 1200 przeszkolonych pracowników	
	Wsparcie bezrobotnych			5 wywiadów IDI z wspartymi pracownikami przedsiębiorstw	
Wpływ interwencji w obszarze modernizacji i rozwoju infrastruktury					
Integracja i weryfikacja wniosków				Panel ekspercki	

Źródło: raporty ewaluacyjne „Wpływ polityki spójności...”