

DOKUMENT ROBOCZY NR 6

MIERZENIE WPŁYWU FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA ZATRUDNIENIE

Wrzesień 2006

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE

1.1 Cele niniejszego podręcznika

1.2 Dlaczego podejście „oddolne”?

2. MIERZENIE WPŁYWU FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA ZATRUDNIENIE

2.1 Krok 1: Ustalanie celów i ocena wpływu na zatrudnienie brutto

Krok 1.1: Wartości bazowe i docelowe

Krok 1.2: Zasady monitorowania i sprawozdawczości

Krok 1.3: Badania ankietowe i inne badania

Krok 1.4: Określanie wpływu brutto na zatrudnienie na poziomie programu

2.2 Krok 2: Ocena wpływu netto i wpływu regionalnego

Krok 2.1: Efekt dodatkowości

Krok 2.2: Efekt przemieszczenia i zastąpienia

Krok 2.3: Efekty pośrednie/mnożnikowe

2.3 Krok 3: Ogólna ocena i wpływ na kluczowe priorytety UE

Krok 3.1: Kluczowe elementy ewaluacji

Krok 3.2: Wpływ na kluczowe priorytety UE

ANEKS I	KLUCZOWE DEFINICJE I GŁÓWNE WSKAŹNIKI
ANEKS II	LOGIKA I ZADANIA INTERWENCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH
ANEKS III	CYKL ŻYCIA PROJEKTU I MIERZENIE WPŁYWU NA ZATRUDNIENIE
ANEKS IV	KILKA PRZYKŁADÓW WPŁYWU INTERWENCJI NA ZATRUDNIENIE
ANEKS V	BIBLIOGRAFIA

WPROWADZENIE¹

W komunikacie dotyczącym odnowionej Strategii Lizbońskiej² Komisja proponuje zastosowanie bardziej strategicznego podejścia do przyszłych programów współfinansowanych w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności tak, aby interwencje wpływały na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. Z drugiej strony rozporządzenie³ na lata 2007-2013 wyznacza ww. interwencjom zadanie realizowania priorytetu Wspólnot (poprzez działania na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz wzmacnianie zatrudnienia) także na szczeblu krajowym i regionalnym. W związku z powyższym ocena wpływu na zatrudnienie staje się jeszcze ważniejsza, nie tylko przy ocenie wpływu interwencji funduszy strukturalnych, lecz również wpływu celów Strategii Lizbońskiej. Dokładniejsze wskazówki informujące, jak oceniać wpływ na zatrudnienie powinny pomóc Instytucjom Zarządzającym w planowaniu przyszłych interwencji funduszy strukturalnych tak, aby były bardziej skoncentrowane na tworzeniu nowych miejsc pracy.

Wydane w 1997 roku wytyczne⁴ były wykorzystywane do oceny wpływu na zatrudnienie programów realizowanych w latach 2000-2006 przez państwa członkowskie w różnorodny sposób. Dlatego też konieczne jest ich udoskonalenie w celu lepszego ich wykorzystania przez państwa członkowskie w następnym okresie programowania.

Od 1997 r. zostało przeprowadzonych wiele ocen interwencji funduszy strukturalnych. Z tego powodu warto wzbogacić istniejący dokument przybliżeniem dobrych praktyk wynikających z oceny wpływu na zatrudnienie programów na lata 2000-2006.

1.1 Cel niniejszego podręcznika

Niniejszy dokument zawiera udoskonalone wytyczne dotyczące mierzenia wpływu interwencji funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Ma on na celu dostarczenie krok po kroku praktycznych wskazówek, jak mierzyć wpływy funduszy strukturalnych na stan zatrudnienia przy użyciu podejścia „oddolnego”.

Struktura wskazówek została podsumowana w poniższej tabeli. Proponowane są trzy kluczowe kroki – ustalanie celów i ocena wpływu brutto na zatrudnienie, przekształcanie wpływu na zatrudnienie brutto na wpływ netto oraz ocena ogólna. Odpowiadają one kolejnym fazom cyklu programowania funduszy strukturalnych.

¹ Niniejszy dokument roboczy jest oparty o Badanie Wpływu na Zatrudnienie, czerwiec 2006, (wykonane dla DG REGIO przez Centrum Usług Strategicznych i Ewaluacji) dostępne na stronie internetowej INFOREGIO, gdzie należy szukać więcej informacji.

² COM (2005) 24 Komunikat wiosennej Rady Europejskiej. Wspólnie pracujemy dla wzrostu i nowych miejsc pracy. Nowy początek Strategii Lizbońskiej. 02.02.2005

³ Art. 3, „Cele”, Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 ustanawiającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) Nr 1260/1999

⁴ Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, dokument metodologiczny na temat: „Liczenie nowych miejsc pracy. Jak ocenić wpływ na zatrudnienie interwencji funduszy strukturalnych”.

**Przegląd – Kluczowe kroki w mierzeniu wpływu
funduszy strukturalnych na zatrudnienie**

GŁÓWNE DEFINICJE I WSKAZÓWKI METODOLOGICZNE		
Krok 1	Krok 2	Krok 3
Ustalanie celów i ocena wpływu na zatrudnienie brutto	Ocena wpływu netto i wpływu regionalnego (ocena na poziomie programu)	Ocena ogólna i wpływ na kluczowe priorytety UE (ocena na poziomie programu)
<p>Krok 1.1: Kryteria wyjściowe i docelowe</p> <p>Krok 1.2: Zasady monitorowania i sprawozdawczości</p> <p>Krok 1.3: Badania ankietowe i inne</p> <p>Krok 1.4: Ocena wpływu brutto na zatrudnienie na poziomie programu</p>	<p>Krok 2.1: Efekt dodatkowości</p> <p>Krok 2.2: Efekt przemieszczenia</p> <p>Krok 2.3: Efekty pośrednie/mnożnikowe</p>	<p>Krok 3.1: Kluczowe elementy oceny:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ trafność, ▪ skuteczność, ▪ wydajność, ▪ wpływ i zasada dodatkowości Wspólnot, ▪ zasada zrównoważonego rozwoju. <p>Krok 3.2: Wpływ na polityki i priorytety UE</p>

Niniejszy dokument jest uzupełniony pięcioma aneksami zawierającymi dalsze wskazówki obejmujące: (i) kluczowe definicje i główne wskaźniki, (ii) logikę i zadania interwencji funduszy strukturalnych, (iii) cykl życia projektu i mierzenie wpływu na zatrudnienie, (iv) kilka przykładów wpływu interwencji na zatrudnienie oraz (v) bibliografię.

1.2 Dlaczego podejście „oddolne”⁵?

W celu uzyskania informacji na temat bezpośredniego wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie stosuje się podejście „oddolne”, które polega na analizie danych dotyczących projektów uzyskanych w procesie monitorowania (najlepiej dodatkowo uwiarygodnionych poprzez badania ankietowe i inne). Takie ujęcie ma kilka zalet w porównaniu z alternatywną techniką „odgórną”⁶:

Po pierwsze metoda „oddolna” dysponuje lepszą metodologią dostosowaną do oceny wpływu interwencji na zatrudnienie odzwierciedlającą szczególne cechy programu. Techniki ekonometryczne zwykle opierają się na standardowym modelu i pomimo tego, że mogą być dostosowane do regionalnych założeń i danych lokalnych, to nie mogą uchwycić drobnych szczegółów działania i wpływu programu. Co więcej, trudno jest na poziomie makroekonomicznym kontrolować zdarzenia niezależne lub efekty zastąpienia oraz dostosować aktywizację produkcji do przyznanego dofinansowania albo kontrolować długoterminowy wpływ środków strukturalnych, a to może z kolei prowadzić do

⁵ „a bottom up approach” (przypis tłumacza)

⁶ „a top-down technique” (przypis tłumacza)

przeszacowania wpływu. Techniki „oddolne” mogą łatwiej dostosowywać się do tych warunków.

Po drugie, tylko podejście „oddolne” może identyfikować konkretne wyniki osiągnięte przez projekty. Analiza informacji o projekcie wygenerowanych przez podejście „oddolne” lepiej niż metoda „odgórna” określi działanie programu, łącznie z osiągniętym wpływem na zatrudnienie. Co więcej, takie spostrzeżenia mogą być osiągnięte szybciej przez podejście „oddolne”. Jeśli monitorowanie wpływów na zatrudnienia jest wykorzystywane jako wskaźnik pełnomocnictwa, może to stanowić narzędzie wczesnego ostrzegania, zdolne do wykrywania ważniejszych niedoskonałości programu.

Po trzecie, podejście „oddolne” pozwala łatwiej ustalić przyczynowość rozumianą jako związek pomiędzy nakładami finansowymi a osiągniętymi wskaźnikami produktu, rezultatu i wpływu. Jest to ważne przy precyzyjnej ocenie tego, jak program przyczynił się do rozwoju regionalnego, a także podczas analizy doświadczeń. Poza tym sam proces wdrażania systemu „oddolnego”, w którym beneficjenci i instytucje pośredniczące dostarczają informacje i mogą uczestniczyć w ich interpretacji, sprzyja wzmocnieniu zarządzania programem i współpracy pomiędzy wszystkimi partnerami.

Podejście „oddolne” ma również wady. Pierwsza z nich, to tendencja do pomijania efektu synergii i innych szeroko ujętych wpływów. Co więcej, podejście „odgórne” jest ogólnie bardziej zdolne do wychwycenia całkowitego wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Z bardziej praktycznego punktu widzenia, metody „odgórne” korzystają zwykle z mniejszej ilości informacji.

2. MIERZENIE WPLYWU FUNDUSZY STRUKTURALNYCH NA ZATRUDNIENIE

2.1 Krok 1: Ustalanie celów i ocena wpływu na zatrudnienie brutto

Krok pierwszy – wyznaczanie celów i ocena wpływu na zatrudnienie brutto – to minimum, jakie powinno być wykonane przez osoby odpowiedzialne za programy współfinansowane w ramach funduszy strukturalnych.

Krok 1.1: Wartości bazowe i docelowe

Krok 1.1: Wartości bazowe i docelowe – na początku nowego okresu programowania, powinny zostać ustalone wartości bazowe i docelowe oczekiwanego wpływu na zatrudnienie, które powinny wynikać/prawdopodobnie wynikną z przyszłych interwencji. To jest zadanie polegające na przeprowadzeniu oceny ex-ante i powinno obejmować:

- Ustalenie **wartości bazowych** w regionie w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i innych kluczowych wskaźników związanych z zatrudnieniem;
- Określenie **wartości docelowych**, których osiągnięcie jest spodziewane dzięki interwencji funduszy strukturalnych w całym okresie programowania (dokonane w oparciu o powyższą analizę);
- Analizowanie informacji dotyczących **kosztu stworzenia jednego stanowiska pracy** w poprzednim okresie programowania oraz **standardów UE w tym**

zakresie tak, aby ustalane cele były realistyczne.

Na początku okresu programowania elementem oceny ex-ante powinna być analiza wartości bazowych dla kluczowych wskaźników związanych z zatrudnieniem. Wartości bazowe informują o wartości początkowej, w stosunku do której wskaźnik będzie mierzony. Dane te obejmują stopy/trendy w zatrudnieniu i bezrobociu, produktywność, a także liczebność miejsc pracy wg sektora gospodarki, płci oraz położenia geograficznego (włączając zmiany dotyczące likwidacji miejsc pracy).

W pierwszym przypadku w wyniku analizy wartości bazowych powinny zostać zdefiniowane cele zatrudnieniowe przez zidentyfikowanie potrzeb, a w przypadku związku z projekcjami (tj. w wyniku dynamicznych zmian wartości bazowej) wskazanie, co prawdopodobnie się wydarzy w przypadku braku interwencji funduszy strukturalnych. Podejmowanie analizy porównawczej jest kluczowe, jeśli zasada dodatkowości Wspólnoty ma zostać zaprezentowana.

Oprócz tego, że zadanie polegające na ustalaniu celów związanych z zatrudnieniem dla nowych programów opiera się na ocenie potrzeb regionalnych oraz potrzeb kluczowych grup docelowych, powinno ono być również oparte na danych z poprzednich okresów dotyczących średniego kosztu utworzenia jednego miejsca pracy w zależności od rodzaju interwencji.

Mierzenie efektywności kosztowej: koszt utworzenia jednego miejsca pracy

Obliczanie kosztu utworzenia jednego miejsca pracy w ramach programu współfinansowanego z funduszy strukturalnych pozwala na zmierzenie wydajności finansowej i stanowi podstawę, według której wyniki osiągnięte/prawdopodobnie osiąmane w ramach różnego rodzaju interwencji mogą być porównane. Jest kilka sposobów obliczenia kosztu utworzenia jednego miejsca pracy:

- na podstawie szacowanego wpływu na zatrudnienie brutto lub netto;
- biorąc pod uwagę wszystkie wydatki lub w przypadkach uzasadnionych tylko część dotyczącą funduszu strukturalnego.

Wszelkie standardy dotyczące kosztów utworzenia jednego miejsca pracy powinny być traktowane z ostrożnością, gdyż żadne dwie interwencje lub okoliczności, w których zachodzą, nie są identyczne. Na przykład, więcej działań będzie potrzebnych, aby utworzyć stałe stanowiska pracy dzięki środkom pomocowym dla biznesu w regionie, w którym MSP odnotowują wysoki wskaźnik bankructw, niż w takim, w którym wskaźnik przetrwania firm jest wysoki.

Ważne jest również to, aby przeanalizować standardowe koszty utworzenia jednego miejsca pracy z wcześniejszych okresów, ponieważ okoliczności mogą się zmienić. Często w przypadku zmiany sytuacji ekonomicznej regionu ww. standardy mogą być nieaktualne.

Najlepiej byłoby, aby wartości bazowe wskaźników były analizowane w ostatniej fazie programowania: przesunięcie czasowe w dostępie do danych statystycznych dla niektórych wskaźników sprawia, że w fazie przygotowań programu informacje mogą się zdezaktualizować o kilka lat. W takiej sytuacji wyniki przeprowadzenia ponownej analizy

(która może być np. częścią ewaluacji tematycznej, jeśli państwo członkowskie uzna to za słuszne) mogą sugerować, że wcześniej wyznaczone cele dotyczące zatrudnienia powinny być poprawione tak, aby odzwierciedlały aktualną sytuację. To mogłoby oczywiście być istotne dla kluczowych celów.

Krok 1.2: Zasady monitorowania i sprawozdawczości

Krok 1.2: Zasady monitorowania i sprawozdawczości – w okresie wdrażania programu ważne jest, aby informacje o liczbie miejsc pracy brutto utworzonych w wyniku realizacji projektów były systematycznie monitorowane. Kluczowe kroki obejmują:

- Stworzenie jasnych definicji i wskazówek wraz ze wspólnym szablonem dla beneficjentów i instytucji pośredniczących, który będzie wykorzystywany przy zbieraniu i przekazywaniu danych dotyczących liczby miejsc pracy utworzonych dzięki projektowi;
- Opracowanie niezbędnych systemów monitorowania na poziomie programu w sposób umożliwiający archiwizowane i analizowane danych dotyczących miejsc pracy w projektach;
- Okresowe podsumowywanie danych o miejscach pracy na poziomie programu w celu monitorowania postępu w realizacji zamierzeń.

W perspektywie finansowej na lata 2007-13, krajowe i regionalne władze powinny dostarczyć Komisji Europejskiej informacje dotyczące monitorowania programów na poziomie Priorytetu („Osi Priorytetowej”). Dlatego też zadania wymienione wyżej odnoszące się do systemów monitorowania i sprawozdawczości należą wyłącznie do obowiązków władz krajowych i regionalnych i powinny odzwierciedlać ich potrzeby⁷.

Biorąc pod uwagę pierwszy punkt, bezpośredni beneficjenci wsparcia z funduszy strukturalnych (dalej zwani beneficjentami) i instytucje pośredniczące powinny otrzymać wspólne wskazówki dotyczące definicji⁸ i procedur, aby upewnić się, że informacje z wielu różnych źródeł dają się agregować w spójny sposób. Pewna elastyczność w formacie raportowania danych na temat miejsc pracy utworzonych dzięki projektowi jest jednak potrzebna. Na przykład, gdy beneficjenci korzystają z różnych źródeł finansowania i mają różne obowiązki związane ze składaniem raportów, potrzebna jest elastyczność, aby uniknąć sytuacji, w której dane dotyczące utworzonych miejsc pracy muszą być przekazywane w różnych formatach, o różnych porach, do różnych władz.

Na poziomie programu, dane dotyczące utworzonych miejsc pracy generowane przez systemy monitorujące projekt powinny być okresowo zbierane, analizowane i sumowane, oraz porównywane z celami, aby można było ocenić wyniki i, w razie konieczności, podjąć działania naprawcze.

Kluczowe kroki – Monitorowanie wpływu na zatrudnienie

- **Prognozowanie** – beneficjenci powinni być poproszeni o określenie końcowych

⁷ Na przykład w roku 2005 władze francuskie przeprowadziły oddzielnie badanie dotyczące wpływu na zatrudnienie na poziomie krajowym jako uzupełnienie obowiązkowego uaktualnienia oceny pośredniej programów funduszy strukturalnych.

⁸ Patrz Aneks I na temat kluczowych definicji. .

wyników projektu w postaci liczby utworzonych miejsc pracy już na etapie składania wniosków;

- **Aktualizacja** – w uzgodnionych momentach w czasie trwania projektu beneficjenci powinni dostarczyć aktualizację dotyczącą faktycznie osiągniętych wyników w postaci utworzonych nowych miejsc pracy. Systemy monitorowania powinny być zaprojektowane w taki sposób, aby mogły przetworzyć poprawki prognoz.
- **Porównanie z celami** – uaktualnione dane z systemów monitorowania dotyczące miejsc pracy powinny być okresowo porównywane z celami.
- **Kontrola jakości** – od czasu do czasu powinny być przeprowadzane kontrole, aby upewnić się, że dane projektu dotyczące wyników w postaci utworzonych miejsc pracy są zgodne z prawdą, czy np. nie policzono ich podwójnie lub potrójnie.

Krok 1.3: Badania ankietowe i inne

Krok 1.3: Badania ankietowe i inne – oprócz rutynowego monitorowania, sondaże i inne badania powinny być wykonywane w celu bardziej dokładnego zbadania wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Priorytety w tym względzie mogą obejmować:

- Bardziej szczegółowe badanie zakresu, rodzaju, jakości i czasu trwania wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie;
- Pomoc w opracowywaniu/dopracowywaniu parametrów potrzebnych do oceny wpływu netto na zatrudnienie;
- Badanie wpływu na zatrudnienie wynikającego z interwencji funduszy strukturalnych, gdzie określenie ilości jest w innym przypadku trudne;
- Sprawdzanie dokładności ocen zatrudnienia w oparciu o dane z systemu monitorowania.

Okres, w którym wykonywane jest badanie jest bardzo istotny. Najlepiej byłoby, gdyby dokładniejsze badanie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie było wykonywane w sposób ciągły podczas całego okresu programowania. W przeszłości takie badanie było wykonywane jako element oceny przejściowej i/lub ex-post. Z doświadczenia wynika, że tego typu podejście nie gwarantuje otrzymywania pełnych informacji.

W wielu przypadkach, odpowiedzialność za przeprowadzenie badań ankietowych i innych badań będzie powierzana konsultantom. Jednak istnieje wiele poważnych argumentów za tym, aby również zachęcać beneficjentów do przeprowadzania sondaży i innych badań będących częścią samooceny ich działań. Aby było to możliwe należałoby wprowadzić do umów z beneficjentami dodatkowe świadczenia finansowe na takie badanie oraz przewidzieć wystarczającą ilość czasu na jego przeprowadzenie w harmonogramie. Nie zawsze będzie to wykonalne.

Zapewne uwaga zespołów oceniających będzie się skupiać na programach współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Jednakże projekty obejmujące działania finansowane wyłącznie przez państwo mogą być również istotne (np. dzięki pomocy w opracowywaniu parametrów do oceniania wpływu netto na zatrudnienie).

Przykłady szczegółowego badania

- W niemieckim regionie Celu 1, MSP były przebadane pod względem trwałości miejsc pracy utworzonych dzięki pomocy z funduszy strukturalnych. Badanie wykazało, że niektóre nowe miejsca pracy (aczkolwiek tylko 2% całkowitej liczby) utworzone wcześniej już nie istniały.
- Narodowy Urząd Kontroli w Wielkiej Brytanii przeprowadził badanie oceny grantów regionalnych, które określiło parametry do oceny efektu netto utworzonych miejsc pracy – dodatkowość (45 do 48%), przemieszczenie (24 do 33%) i efekty pośrednie (1,18 do 1,29). Zauważono, że projekty tworzące miejsca pracy wykazywały wyższą dodatkowość, niż projekty chroniące istniejące stanowiska.
- We włoskim regionie Celu 2 - Emilia Romagna grupa osób poszukujących pracy była badana po 12 miesiącach od ukończenia szkolenia finansowanego przez Europejski Fundusz Społeczny w celu prześledzenia ich losów, określenia wpływu wsparcia na zatrudnianie. Odsetek osób, które znalazły pracę wyniósł 50%.

Krok 1.4: Ocena wpływu brutto na zatrudnienie na poziomie programu

Krok 1.4: Ocena wpływu brutto na zatrudnienie na poziomie programu – w połowie i pod koniec okresu programowania, powinna być wykonana ocena skali i jakości faktycznie osiągniętego wpływu na zatrudnienie. Powinna ona obejmować:

- Analizę danych z systemu monitorowania pod względem liczby i jakości utworzonych miejsc pracy, miejsc pracy utrzymanych, itp. oraz gdzie stosowne wg płci, wieku, wielkości/sektora przedsięwzięcia i innych kluczowych zmiennych, np. obszaru;
- Podsumowanie różnego typu wpływu na zatrudnienie brutto na poziomie priorytetu, programu i NSRO;
- Porównanie faktycznego wpływu na zatrudnienie z początkowymi założeniami tak, aby można było ocenić działanie programu.

W przypadku **EFRR** uwaga powinna być skupiona, jak to sugerowano wcześniej, na określeniu liczby stałych miejsc pracy, tworzonych bezpośrednio dzięki interwencjom funduszy strukturalnych, według ekwiwalentu pełnego czasu pracy⁹. Sugeruje się, aby nie podejmować prób określenia liczby „utrzymanych miejsc pracy” poza przypadkiem ważnych projektów „inwestycji produkcyjnej” i/lub przypadku, gdy ochrona zatrudnienia jest kluczowym celem programu, dla którego może być wykonana wiarygodna ocena.

W odniesieniu do interwencji wspieranych przez **EFS**, w minimalnym stopniu, oceny powinny być dokonane dla osób **zatrudnionych** korzystających z pomocy („szkoleni pracownicy”) i osób będących **bez pracy**, które otrzymały pomoc w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia/otrzymania pracy („szkoleni bezrobotni”). Najlepiej byłoby, gdyby w obu przypadkach te oceny były podzielone według sektora/klasyfikacji zawodowej, wieku i płci.

⁹ Patrz Aneks I na temat przekształcania parametrów tymczasowych stanowisk pracy w jednostkę rok-praca i pracy na niepełny etat w ekwiwalent pełnego czasu pracy (FTE).

Oprócz zmierzenia wpływu na zatrudnienie funduszy strukturalnych, powinna być również wykonana ocena jakości pracy.

Ocenianie jakości pracy nie jest łatwe, zwłaszcza w skali programów współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych. Istnieje wiele różnych podejść metodologicznych, które zostały/mogą zostać przyjęte. Niektóre metody, na przykład ocenianie jakości pracy według poziomu wynagrodzenia i/lub kwalifikacji i umiejętności, są bardzo skomplikowane pod względem dostępu do danych i mogą nie działać na dużą skalę, chociaż to będzie zależało od klasy systemów monitorowania. Dla wpływu na zatrudnienie **EFRR** sugeruje się następujące podejście:

Kluczowe kroki – Ocenianie jakości wpływów na zatrudnienie

- Na poziomie **projektu** powinno być wymagane jak najdokładniejsze sklasyfikowanie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie wg sektora przy użyciu systemu klasyfikacji NACE¹⁰;
- Na poziomie **programu**, klasyfikacja NACE powinna się pokrywać z rankingiem sektorów strategicznie ważnych dla regionu mających dobry długoterminowy potencjał wzrostu i z tego powodu powinna zapewniać wysoką jakość, długoterminowe szanse zatrudnienia;
- Jeśli to możliwe, analiza sektorowa powinna być uzupełniana innymi informacjami dotyczącymi jakości pracy, obejmującymi klasyfikacje zawodowe, umiejętności przydatne w pracy, poziom wynagrodzenia na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych lub innych.

System klasyfikacji NACE ma tę zaletę, że jest systemem standardowym i jego użycie na poziomie UE dla wskaźników strukturalnych i innych dotyczących gospodarki europejskiej oznacza, że przyjęcie tego systemu klasyfikacji powinno umożliwić porównanie danych dotyczących wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie w skali regionu oraz na innych poziomach. Obejmuje to wskaźniki wykorzystywane do oceny postępu w osiąganiu celów Strategii Lizbońskiej i innych dokumentów, takich jak Europejska Strategia Zatrudnienia.

Sama klasyfikacja sektorowa wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie nie określi dostatecznie jakości pracy. Dlatego klasyfikacja NACE powinna pokrywać się z rankingiem sektorów strategicznie ważnych z długoterminowym potencjałem wzrostu w regionie.

Jeśli są stosowane odpowiednie systemy monitorowania programu (patrz Krok 1.2), zestawienie, analiza i podsumowanie danych dotyczących wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie powinno być stosunkowo proste. Podsumowanie będzie miało charakter „oddolny”. W celu zapewnienia ogólnej oceny wpływu na zatrudnienie na poziomie programu zbieranie danych będzie się zaczynało na poziomie projektu, aby następnie przejść na poziom działań i priorytetów. Taki zabieg powinien być wykonany w połowie okresu wdrażania programu (element odbywającej się oceny mid-term) oraz na zakończenie programu (ocena ex-post). Jednocześnie ważne jest, aby porównać aktualne dane dotyczące wpływu na zatrudnienie interwencji w ramach funduszy strukturalnych z wartościami bazowymi.

¹⁰ Europejska Klasyfikacja Działalności Gospodarczej -EKD (przypis tłumacza)

Należy zwrócić uwagę na opóźnienie w odnotowywaniu wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie, co może nie być w pełni widoczne podczas samego okresu programowania. Może to być spowodowane tym, że projekty zaczynają się stosunkowo późno i/lub z powodu charakteru samych interwencji. W takich przypadkach są dwie podstawowe możliwości: po pierwsze, przewidzieć ewentualny wpływ na zatrudnienie w oparciu o cele i wszelkie dostępne dane na temat dotychczasowego postępu, oraz po drugie, poprosić beneficjentów o dalsze dostarczanie danych z systemu monitoringu po zakończeniu uzyskiwania wsparcia z funduszy strukturalnych.

Preferowana jest druga opcja, lecz może ona być trudniejsza do wykonania, ponieważ beneficjenci nie mają obowiązku (chyba że zostanie on zapisany w umowie dofinansowania) stałego dostarczania danych po zakończeniu okresu dofinansowania. Inną możliwością jest przeprowadzenie kontrolnych badań skupiających się na projektach, w których pomoc z funduszy strukturalnych zakończyła się. W przypadku EFS, zwyczaj śledzenia losów beneficjentów (np. młodych ludzi, którzy ukończyli kursy doszkalające) jest dość częsty.

2.2 Krok 2: Ocena wpływu netto i wpływu regionalnego

Ocena wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie dokonywana tylko w wartościach brutto może mylnie określać wielkość wpływu, dlatego ważne jest określenie wpływu także regionalnego netto. Drugim krokiem na poziomie programu jest dostosowanie oceny zatrudnienia brutto tak, aby uwzględniała ona efekty dodatkowości, przemieszczenia i pośrednie. Krok ten będzie prawdopodobnie wymagał udziału zewnętrznych ekspertów i będzie najczęściej wykonywany pod koniec programu, lub po jego zakończeniu. W celu obliczenia wpływu netto stosowany jest następujący wzór:

$$\text{MIEJSCA PRACY NETTO} = (\text{MIEJSCA PRACY BRUTTO} - \text{ZDARZENIE NIEZALEŻNE}) \text{ PLUS } (1 - \text{PRZEMIESZCZENIE I SUBSTYTUCJA}) \text{ PLUS } (1 + \text{MNOŻNIK/DOSTAWCY}) \text{ PLUS } (1 + \text{MNOŻNIK DOCHODU})$$

Krok 2.1: Dodatkowość

Krok 2.1: Dodatkowość¹¹ - powinna być dokonana ocena zakresu, w jakim wpływ na zatrudnienia może być przypisywany wyłącznie interwencji funduszu strukturalnego. Możliwości są następujące:

- **Całkowita dodatkowość** – czyli sytuacja, w której wpływ na zatrudnienie nie wystąpiłby bez interwencji funduszy strukturalnych;
- **Częściowa dodatkowość** – mianowicie, w przypadku braku interwencji funduszy strukturalnych, projekty byłyby wykonane, jednak wpływ na zatrudnienie miałyby mniejszą skalę, lub wystąpiłyby później;
- **Brak dodatkowości** („Zdarzenie niezależne”) – czyli sytuacja, w której cały wpływ na zatrudnienie kojarzony z interwencjami funduszy strukturalnych wystąpiłby, ponieważ projekty byłyby wspierane z innych źródeł.

¹¹ Pojęcie „dodatkowość” użyte w niniejszym dokumencie różni się od pojęcia „dodatkowość” użytego w paragrafie 15 Rozporządzenia Komisji (KE) Nr 1083/2006. To drugie pojęcie to oczywiście zasada, że „Wpłaty

Ocena dodatkowości obejmuje ustalenie związku pomiędzy interwencjami funduszy strukturalnych, projektami i wpływem na zatrudnienie („przypisanie”). Kluczowym pytaniem, jakie należy zadać, jest: **co by się stało z projektem, gdyby pomoc funduszu strukturalnego nie była dostępna?** Ponieważ jest to hipotetyczne pytanie, dodatkowość jest trudna do oceny.

Dodatkowość może być oceniona w wyniku badania ankietowego beneficjentów, w którym zadane zostanie pytanie, co by się stało w przypadku braku pomocy. Tego rodzaju podejście oparte na sondażu jest najczęściej stosowane, ale stwarza ryzyko otrzymania nieobiektywnych odpowiedzi.

Innym podejściem, które jest uznawane za dostarczające najbardziej dokładnych wyników, jest dokonanie porównań pomiędzy grupami kontrolnymi tj. osobami korzystającymi z pomocy oraz osobami niekorzystającymi z pomocy (tzw. „podejście quasi-eksperymentalne”) w celu ustalenia różnicy pomiędzy beneficjentami spowodowanej przez interwencję funduszu strukturalnego. To podejście ma tę zaletę, że minimalizuje ryzyko nieobiektywnych odpowiedzi beneficjentów, lecz jest bardziej skomplikowane i prawdopodobnie droższe.

Kolejną możliwością jest zbadanie, co stało się z odrzuconymi wnioskami o pomoc funduszy strukturalnych: jeśli projekty mimo wszystko zostały wykonane, mogłoby to wskazywać na stosunkowo niską dodatkowość (zakładając, że odrzucone projekty były podobne do projektów zaakceptowanych). Alternatywą dla empirycznych metod oceniania dodatkowości jest wykorzystanie parametrów z innych istniejących badań. Dalsze wskazówki dotyczące najodpowiedniejszych metod są zawarte w pełnym opracowaniu.

Oceny dodatkowości mogą bardzo różnić się, w zależności od rodzaju interwencji funduszy strukturalnych. Na przykład, pomoc przyznawana przedsiębiorcom w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej będzie zwykle wykazywała wysoki poziom dodatkowości, ponieważ alternatywne źródła pomocy często nie są dostępne, a wkład finansowy jest kluczowy dla przedsięwzięcia. Jednak ten sam rodzaj wsparcia dla istniejącego MSP może być znacznie mniej krytyczny dla opracowania, ponieważ wiele innych czynników wpływa na wyniki. Podobnie, dodatkowość wykazywana przez działania wpływające na utworzenie miejsc pracy będzie zwykle wyższa od dodatkowości, gdy miejsca pracy są tylko utrzymywane. Kilka parametrów zaprezentowano na końcu tego działu.

Krok 2.2: Efekty przemieszczenia i zastąpienia

Efekty przemieszczenia – ocenie powinien podlegać zakres, dla którego pozytywne wyniki zatrudnienia (przypisywane interwencjom funduszy strukturalnych) są równoważone przez negatywne efekty uboczne.

Efekty zastąpienia – występują w sytuacji, kiedy osoba otrzymująca wsparcie w postaci szkolenia znajduje pracę kosztem zatrudnionego pracownika lub innej osoby bezrobotnej, która nie otrzymała wsparcia z funduszy strukturalnych.

z funduszy strukturalnych nie zastępuje publicznych wydatków strukturalnych lub ich równowartości ponoszonych przez państwo członkowskie”.

W tym względzie występuje kilka czynników:

- Może wystąpić przemieszczenie pomiędzy grupami docelowymi **EFRR** a organizacjami/projektami, które nie otrzymały pomocy;
- W przypadku **EFS**, mogą wystąpić efekty przemieszczenia i zastąpienia wynikające z interwencji;
- Z perspektywy regionalnej/przestrzennej możliwe jest przemieszczenie pomiędzy obszarami uprawnionymi i nieuprawnionymi do otrzymania wsparcia.

W kontekście **EFRR** przemieszczeni wystąpi, gdy MSP otrzymują pomoc wpływającą na osiągnięcie lepszych wyników kosztem konkurencji. Innym przykładem może być inwestycja w obiekty biznesowe prowadząca do spadku liczby dzierżaw w okolicy. Kryterium oceny projektu może zmniejszyć ryzyko przemieszczenia przez upewnienie się, że pomoc będzie wykorzystana w celu wsparcia nielicznych firm/projektów w danym regionie, ponieważ takie prawdopodobnie nie będą powodowały przemieszczenia.

Tego rodzaju efekty przemieszczenia są trudne do zmierzenia. Z metodologicznego punktu widzenia, pierwszą możliwością jest przeprowadzenie badania, na przykład w celu ustalenia stopnia, w jakim MSP otrzymujące pomoc z **EFRR** bezpośrednio konkurują z innymi firmami w okolicy. Jednak pomimo tego, że badanie efektów przemieszczenia może stanowić część szerszego ćwiczenia (patrz Krok 1.3), mało prawdopodobne jest, aby było ono uzasadnione jako niezależny projekt badawczy. W świetle tego, drugą opcją jest poleganie na standardowych parametrach przemieszczenia i zastąpienia, w oparciu o istniejące badanie. Zaleca się stosowanie tego podejścia.

W przypadku **EFS**, szkolenie pracowników w ramach jednego przedsięwzięcia może „przemieścić” pracowników zatrudnionych przy innym przedsięwzięciu, jeśli szkolenie poprawi działanie kosztem konkurencji. Interwencje **EFS** na rzecz osób bezrobotnych mogą powodować efekty zastąpienia, jeśli osoby bezrobotne znajdą pracę kosztem osób już pracujących lub osób bezrobotnych, które nie otrzymały pomocy. Tak jak w przypadku efektów przemieszczenia **EFRR**, są one także trudne do zmierzenia. W celu otrzymania wyniku być może trzeba będzie wykorzystać parametry z istniejących badań. Przemieszczenie będzie zwykle wynosiło od 10% do 30%.

Krok 2.3: Efekty pośrednie/mnożnikowe

Krok 2.3: Efekty pośrednie/mnożnikowe – aby w pełni ocenić wpływ netto, konieczna jest ocena skali, w jakiej wyniki (dodatkowego, nieprzemieszczonego) zatrudnienia przypisywane bezpośrednio interwencjom funduszy strukturalnych mają dalsze pośrednie efekty. Będzie to wynikało z połączenia:

- **Effektu mnożnikowego** – gdy utworzenie miejsca pracy prowadzi do dodatkowych dochodów wydawanych na lokalną gospodarkę, co prowadzi do wzrostu popytu na towary i usługi, co z kolei tworzy nowe miejsca pracy;
- **Effektu dochodowego** – czyli sytuacji, gdy dofinansowanie firmy lub projektu prowadzi do dodatkowych zamówień na lokalne towary i usługi, co także prowadzi do wpływu na tworzenie miejsc pracy i wzbogacania się;
- **Innych pośrednich efektów wpływających na zatrudnienie** – wynikających na przykład z inwestycji zwiększających atrakcyjność okolicy dla firm.

Pośrednie efekty mogą być zdefiniowane jako „efekty wpływające się na gospodarkę, społeczeństwo lub środowisko, oprócz bezpośrednich beneficjentów pomocy publicznej”¹². Sposób, w jaki dodatkowe wydatki wynikające z działań wspieranych przez fundusze strukturalne oddziałują na lokalną gospodarkę, jest złożony i tylko ogólne przybliżenie może być wykonane w kontekście podejścia „oddolnego” (inną możliwością jest wykorzystanie technik modelowania ekonometrycznego).

Efekty mnożnikowe: w przypadku mnożnika dochodu podejście „oddolne” obejmuje ocenę ilości dodatkowych nieprzemieszczonych miejsc pracy netto, średniego wynagrodzenia i dochodu rozporządzalnego, oraz kwoty lokalnych wydatków potrzebnych do bezpośredniego utworzenia nowego zatrudnienia.

Jeśli podejście opisane wcześniej (Krok 1.4) dotyczące oceny jakości pracy poprzez analizę sektorową wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie zostanie przyjęte i połączone z oficjalnymi danymi dotyczącymi zarobków, oraz zostaną poczynione założenia dotyczące dochodu rozporządzalnego, to może być otrzymana rozsądna przybliżona wartość „oddolnych” efektów indukowanego dochodu. Im szerszy obszar jest definiowany (pod warunkiem, że pozostanie mały w stosunku do gospodarki całego kraju), tym wyższy mnożnik dochodu. Dla większości działań, efekty lokalnego mnożnika są prawdopodobnie dość małe: zwykle szacuje się je na około 1,1. Regionalne mnożniki mogą być wyższe, w zakresie od 1,2 do 1,5.

Efekty dochodowe: w przypadku efektów dochodowych ocena jest jeszcze bardziej złożona metodologicznie, a potrzebne informacje są trudniejsze do zdobycia. Tutaj, podejście „oddolne” obejmuje określanie wartości zamówień towarów i usług składanych przez firmy lub projekty u lokalnych dostawców, zakresu, do którego to zamówienie jest dodatkowe, oraz bezpośredniego wpływu na zatrudnienie, który prawdopodobnie zostanie wytworzony przez zwiększony obrót firmy dostawcy. Lokalna wartość zakupów może być wyższa niż część zakupów od lokalnych dostawców, jednak rzadko przekracza od 5 do 10%. Ocena efektu dochodowego, wg wpływu na zatrudnienie na lokalnym rynku pracy, wynosiła od około 1,05 do 1,11.

Kilka czynników wpływa na skalę efektu dochodowego: struktura przemysłowa w regionie na przykład może oznaczać, że stosunkowo specjalistyczne usługi i towary mogą być zamówione ze źródeł zewnętrznych; mały region może zwiększyć prawdopodobieństwo „przecieków” międzyregionalnych. Te czynniki odnoszą się zwłaszcza do efektów związanych z dostawcami, gdzie zamówienia skupiają się na towarach (usługi, na przykład praca przy projekcie budowlanym, będą prawdopodobnie wykonywane lokalnie). Przy efektach związanych z dochodami, może też nastąpić przeciek jeśli, na przykład, z pośredniego utworzenia miejsca pracy skorzystają osoby dojeżdżające z innego regionu, lub gdy dochód wydawany jest gdzie indziej. Tak jak w przypadku przemieszczenia, pośrednie efekty są trudne do zbadania, dlatego najlepiej jest opierać się na standardowych parametrach istniejących badań.

Inne pośrednie efekty: mogą wystąpić inne, trudniejsze do policzenia, pośrednie efekty związane z zatrudnieniem. Na przykład, budowa luksusowego biurowca (biur, obiektów konferencyjnych, itp.) przyniesie bezpośrednią korzyść użytkownikom, ale może

¹² Patrz: „Analiza rozwoju socjo-ekonomicznego”, www.evaled.info/frame_glossary.ast na stronie internetowej INFOREGIO.

przyciągnąć inne firmy do regionu. Rozwijanie umiejętności w ramach kursów finansowanych przez EFS, oprócz tego, że pomaga osobom bezpośrednio zainteresowanym, powinno przynieść korzyści dla grup ochotników, lokalnej społeczności, itp., co z kolei może przynieść pośrednie efekty związane z zatrudnieniem (np. pomoc dla kobiet w powrocie na rynek pracy).

Jest kilka czynników, które mogą mieć wpływ na skalę potrzebnych dostosowań netto/brutto. Z tego powodu, zakres dodatkowości na poziomie projektu będzie pod silnym wpływem poziomu wskaźników współfinansowania z funduszy strukturalnych – gdy są niskie, trudniej jest twierdzić, że projekty byłyby wykonane bez pomocy. Podobnie, rodzaj beneficjentów ma znaczenie: gdy działania mają głównie na celu ochronę miejsc pracy poprzez wspieranie podupadających sektorów, przemieszczenie może być stosunkowo wysokie. Przeciwnie, gdy uwaga skupia się na promowaniu MSP w sektorach rozwijających się, dodatkowość będzie prawdopodobnie wysoka, zwłaszcza gdy celem jest utworzenie MSP, a nie istniejąca firma, a ryzyko przemieszczenia miejsc pracy w firmach otrzymujących pomoc – przynajmniej z tego samego regionu – będzie niskie.

Przykłady – Oceny wpływów na zatrudnienie netto

- Ocena ex-post programów Celu 2 z lat 1994-99 wykazała, że utworzono 1,2 miliona dodatkowych miejsc pracy, co przeniosło się na 770 000 miejsc pracy netto. Parametry potrzebne do przekształcenia pochodziły z serii studiów efektu dodatkowości [(75%), przemieszczenia (10%) i efektów pośrednich (20%). „Zachowane miejsca pracy” były skorygowane o dodatkowość (50%), przemieszczenie (30%) i efekty pośrednie (10%)].
- W Merseyside (Wielka Brytania) ocena programu dla Celu 1, wykorzystane parametry (zdarzenie niezależne – 35%, przemieszczenie – 35%, mnożnik dla efektów pośrednich – 1,25) wykazała, że około 29 082 utworzonych miejsc pracy przeniosło się na 15 400 miejsc pracy netto. Oceny dokonano na podstawie danych z badań udziałowców.
- Niedawny raport OECD zawierający szczegółową analizę czynników biorących udział w ocenie wpływu na zatrudnienie netto wynikających z ALMP¹³ twierdzi, że efekt zdarzenia przypadkowego i zastąpienia może być znaczący (70-90% liczby miejsc pracy brutto).

Istniejące badania sugerują, że efekty dodatkowości, przemieszczenia i inne pośrednie mają tendencję do zmniejszania się w pewnych zakresach. Poniższa tabela podsumowuje te parametry:

Parametry wskaźników do oceny wpływu zatrudnienia netto

Wpływ na miejsca pracy	Dodatkowość	Przemieszczenie	Efekty pośrednie
Miejsca pracy utworzone	Wysoka (70-80%)	Niska (10-15%)	Wysokie (1:1,5+)
Miejsca pracy zachowane	Niska (20-20%)	Wysoka (60-70%)	Niskie (1:1 lub mniej)
Szkolenie	Średnia (50-60%)	Średnia (40-50%)	Średnie (1:1,1 do 1,5)

¹³ „activ labour market policy” – aktywna polityka rynku pracy (przypis tłumacza)

Przykład praktyczny – ocena wpływu na zatrudnienie netto

Nakład finansowy	10 milionów euro
Wyniki	100 MSP otrzymuje pomoc
Rezultat	utworzonych 500 miejsc pracy brutto, z których 400 to stałe miejsca pracy a 100 to tymczasowe miejsca pracy (założmy, że okres każdego tymczasowego miejsca pracy to 6 miesięcy) = 450 miejsc pracy brutto według ekwiwalentu pełnego czasu pracy
Koszt utworzenia miejsca pracy brutto	20,000 euro na jedno miejsce pracy brutto (10 milionów euro/500 miejsc pracy brutto)
Wpływ	
Efekt dodatkowości	50% MSP nie podjęłoby się projektów bez pomocy z funduszy strukturalnych. Dodatkowe miejsca pracy netto = 225 (450 x 50%)
Efekt przemieszczenia	20% dodatkowych miejsc pracy netto utworzonych przez MSP przemieszcza miejsca pracy z firm nie otrzymujących pomocy. Utworzone dodatkowe nie przemieszczające miejsca pracy netto = 180 [(225) – (225 x 20%)]
Efekty pośrednie	Mnożnik dochodu w wysokości 1,3 oznacza, że oprócz 180 bezpośrednio utworzonych dodatkowych nie przemieszczających miejsc pracy, dalsze 54 miejsca (0,3 x 180 = 54) jest pośrednio tworzonych. Efekty dostawców w wysokości 1,1 prowadzą do dalszych pośrednich efektów odpowiadających 18 miejscom pracy (0,1 x 180 = 18)
Utworzone miejsca pracy netto	252 miejsca pracy netto (225 dodatkowych miejsc netto – 45 miejsc przemieszczających + (54 + 18) pośrednich
Koszt jednego miejsca pracy netto	39 680 euro (10 mln euro / 252 miejsc pracy netto)

2.2 Krok 3: Ogólna ocena i wpływ na kluczowe priorytety UE

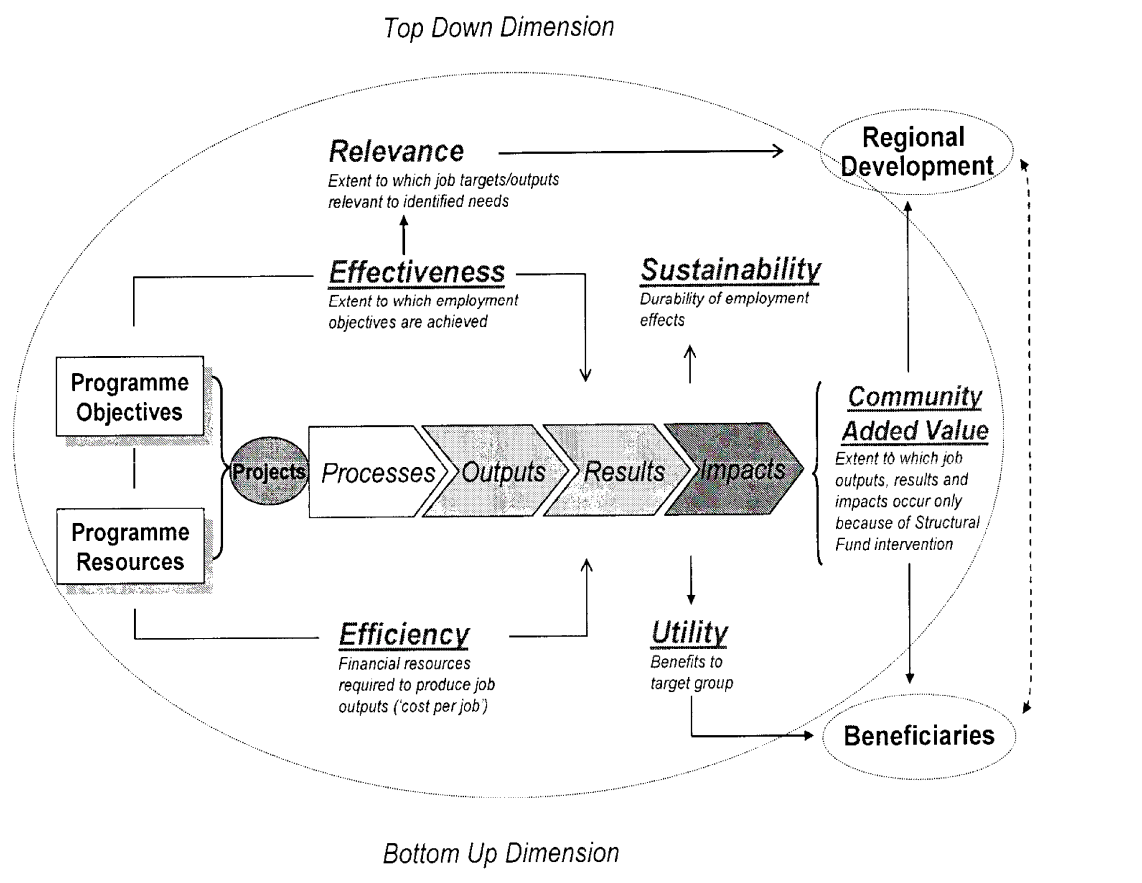
Ostatni krok wykonywany na poziomie programu, będący częścią oceny ex-post, powinien obejmować ocenę szerszych problemów odnoszących się do wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie.

Obejmuje on kluczowe elementy oceny odnoszące się do wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie: jak interwencje w zakresie zatrudnienia wpływają na trendy panujące na

rynku pracy oraz w rozwoju regionalnym, a także w związanych z nim kluczowych politykach UE (szczególnie w zakresie Strategii Lizbońskiej i polityki rozszerzenia).

Krok 3.1: Kluczowe elementy ewaluacji

Krok 3.1: Kluczowe elementy ewaluacji – podczas okresu programowania i w fazie ex-post, powinno być zbadanych kilka kluczowych elementów ewaluacji będących częścią ogólnej oceny wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie. Rysunek poniżej podsumowuje zakres takiej oceny.



Krok 3.1.1: Trafność – tzn. zakres, w jakim regiony/grupy docelowe korzystają/prawdopodobnie skorzystają z interwencji z funduszu strukturalnego wpływających na rynek pracy oraz w jakim stopniu będą one odpowiadać ich potrzebom („użytkowość”).

Podstawę do oceny trafności powinny stanowić kroki 1.1 i 1.4 niniejszego podręcznika, a zwłaszcza porównanie pomiędzy potrzebami regionalnymi a wpływem funduszy strukturalnych na faktycznie osiągnięte zatrudnienie.

Należy jednak założyć, że wyniki programu będą analizowane nie tylko pod względem ilości nowych miejsc pracy, ale również pod względem rodzaju beneficjentów. Jak stwierdzono wcześniej, definicja sektorowa wpływu na zatrudnienie, szczególnie „utworzonych miejsc pracy” (i klasyfikacja zawodowa osób, którym była udzielona pomoc w przypadku EFS) jest ważna w tym względzie. Kluczowym elementem jest tutaj zakres, w jakim interwencje

funduszu strukturalnego wpływają na zatrudnienie w sektorach (i/lub stowarzyszeniach zawodowych), które są ważne dla potrzeb rozwojowych regionu lub grupy docelowej (zgodnie z założeniami określonymi przy budowaniu wartości bazowych i docelowych programu).

Inne czynniki, które są istotne podczas oceny trafności celów/wyników funduszy strukturalnych w zakresie zatrudnienia, to cele Wspólnoty odnoszące się do promocji równości płci, wsparcia dla grup społecznych szczególnie wrażliwych na zmiany na rynku pracy (młodzież, długotrwale bezrobotni, mniejszości narodowe, itp.); oraz poprawianie perspektyw zatrudnienia dla osób zamieszkujących na obszarach o niekorzystnym położeniu (np. podupadające obszary miejskie, geograficznie odizolowane lub na obszary peryferyjne).

Trafność – Kluczowe pytania

- Czy miejsca pracy są tworzone (lub utrzymywane) przez **EFRR** w sektorach wyznaczonych przez wskaźniki bazowe jako istotne dla rozwoju regionalnego?
- Czy interwencje **EFS** są zgodne z potrzebami grup docelowych (firm, bezrobotnych, itp.)?
- Do jakiego stopnia interwencje funduszy strukturalnych są zgodne z celami Strategii Lizbońskiej i innymi kluczowymi dokumentami UE (w tym z Europejską Strategią Zatrudnienia)?

Krok 3.1.2: Efektywność – stopień, w jakim oczekiwane efekty zostały osiągnięte, a cele wyrażone poprzez liczbę utworzonych miejsc pracy ustalone na początku okresu programowania (lub zmienione w jego trakcie) zostały osiągnięte oraz, czy zostało to zrealizowane w możliwie najbardziej efektywny sposób.

Wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie może być zgodny z potrzebami regionów i grup docelowych, ale to niekoniecznie oznacza, że cele zostały osiągnięte pod względem skali i czasu. Co więcej, ocena efektywności powinna wykraczać poza ustalenie, czy cel został osiągnięty (np. utworzenie 20 000 miejsc pracy netto) oraz zbadanie, czy to zostało dokonane w najbardziej efektywny sposób (np. Czy więcej efektów mogło być osiągniętych przez inne zorganizowanie wdrożenia?)

Na przykład, może okazać się, że interwencje funduszy strukturalnych finansujące otwarcie firmy w celu utworzenia miejsc pracy wykazują wysoką dodatkowość, lecz więcej wysiłku można było włożyć w zmniejszenie przemieszczenia, lub że różne rodzaje interwencji (np. kładące nacisk na określony typ MSP) mogły doprowadzić do wyższej jakości miejsc pracy. Następne pytanie brzmi: do jakiego stopnia interwencje funduszy strukturalnych niemające na celu utworzenia miejsc pracy wykazują dodatni (lub ujemny) wpływ na zatrudnienie? Z innego punktu widzenia, można zadać pytanie: jakie rodzaje interwencji funduszy strukturalnych zwykle odnoszą największe/najmniejsze sukcesy w osiąganiu swoich celów związanych z zatrudnieniem („relatywna efektywność“)?

Efektywność – Kluczowe pytania

- Czy cele funduszy strukturalnych odnoszące się do wpływu na zatrudnienie zostały osiągnięte?
- Jeśli cele związane z zatrudnieniem nie zostały osiągnięte, dlaczego tak się stało (np. czy cel był zbyt ambitny i/lub program nie został wykonany)?

- Jak różne rodzaje interwencji funduszy strukturalnych są porównywane pod względem ich efektywności w tworzeniu pozytywnych wpływów na zatrudnienie?

Krok 3.1.3: Wydajność – związek pomiędzy nakładami finansowymi a wynikami w postaci zatrudnienia, tzn. „koszt utworzenia miejsca pracy” wyrażony nominalnie.

Pytanie o wydajność, tzn. zakres w jakim wyniki w postaci zatrudnienia zostały osiągnięte przy rozsądnym koszcie, jest związane z oceną efektywności w osiąganiu celów w postaci wyników fizycznych, biorąc pod uwagę poziom środków finansowych otrzymanych z funduszy strukturalnych (np. Czy więcej efektów mogło być osiągniętych przy tym samym budżecie? lub Czy inne interwencje osiągnęły te same efekty przy niższych kosztach?).

Innymi słowy, potrzebna jest ocena tego, czy te same nakłady finansowe mogły doprowadzić do jeszcze większego wpływu na zatrudnienie lub też czy te same efekty mogły być osiągnięte przy niższych nakładach finansowych (nominalnie).

Punktem odniesienia dla obliczenia kosztu miejsca pracy brutto i netto, który następnie będzie porównany z wewnętrznymi standardami dla programu (np. w innych priorytetach) lub wzorcami zewnętrznymi (UE, poprzednie programy w regionie, itp.). Tego rodzaju porównanie pozwoli na oszacowanie wydajności, jednak należy pamiętać, że okoliczności realizacji porównywanych programów/wskaźników mogą się różnić.

Wydajność – Kluczowe pytania

- Czy liczba miejsc pracy utworzonych lub utrzymanych jest rozsądna, biorąc pod uwagę poziom nakładów finansowych **EFRR** lub czy można było osiągnąć więcej przy zaangażowaniu porównywalnych środków?
- Jak wygląda porównanie efektywności kosztowej różnych rodzajów interwencji funduszy strukturalnych, oraz jakie czynniki wyjaśniają istniejące różnice?
- W przypadku **EFS**, czy jest różnica (np. pomiędzy obszarami/grupami docelowymi) w kosztach szkolenia wymaganych do pomocy bezrobotnym w znalezieniu pracy? W przypadku **EFRR**, czy jest różnica, na przykład, pomiędzy różnymi rodzajami MSP?

Część literatury dotyczącej programów pomocowych dla bezrobotnych opisuje, że oprócz efektu dodatkowości i zastępowania, ocena wpływu netto powinna dodatkowo uwzględnić oszczędności władz publicznych wynikające z porównania niższych wydatków na zasiłki dla bezrobotnych z wyższymi wpłatami z tytułu podatku dochodowego. Jednak z uwagi na komplikacje przy wyliczaniu właściwej kwoty tych oszczędności w kosztach netto, niemożliwe jest, aby ta kalkulacja była prawdziwa dla większości programów **EFS**.

Krok 3.1.4: Wpływy - skala i rodzaj długoterminowego wpływu funduszy strukturalnych netto na zatrudnienie w grupie docelowej lub w regionie.

Ocena wpływu funduszy strukturalnych netto na zatrudnienie, poprzez rozważenie dodatkowości, przemieszczenia i efektów pośrednich - powinna wskazać wpływ regionalny. Jednak określone wpływy przypisywane interwencjom funduszy strukturalnych powinny się odnosić do szerszych trendów regionalnych. Wskaźniki, które szczególnie odnoszą się do nich, obejmują trendy w zatrudnieniu i bezrobociu, produktywność oraz sektorowe

rozmieszczenie miejsc pracy – w szczególności skalę, w jakiej interwencje funduszy strukturalnych są przypisywane polityce rynku pracy i gospodarce opartej na wiedzy.

Początkiem analizy jest wykonanie porównania kluczowych wskaźników odnotowanych w regionie na początku (patrz Krok 1.1) oraz na końcu okresu programowania. Pytanie brzmi: jaki wkład w pozytywne trendy (lub w spowolnienie/zatrzymanie pogarszającego się stanu) ma wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie? Jednak przy odpowiadaniu na to pytanie podejście „oddolne” może wskazać wpływ bardzo ogólne. Przykładowo utworzenie miejsc pracy powinno mieć wpływ na stopę bezrobocia, lecz stosunek nie wynosi 1:1, ponieważ osoby podejmujące pracę na nowym miejscu utworzonym dzięki interwencjom funduszy strukturalnych mogły już mieć pracę lub mogły przejść z innego stanowiska. Należy również pamiętać, że wpływ na trendy regionalne będzie miał charakter długoterminowy i wystąpi dopiero po zakończeniu okresu programowania.

Wpływ – Kluczowe pytania

- Do jakiego stopnia miejsca pracy były tworzone w sektorach ważnych dla konkurencyjności i rozwoju regionu?
- Czy interwencje **EFRR** w celu zachowania miejsc pracy pomogły ustabilizować rynek pracy?
- Czy szkolenie **EFS** dla pracowników pomogło rozwinąć umiejętności potrzebne w przedsiębiorstwach i ogólnie w lokalnej gospodarce?
- Jaki efekt miały szkolenia i inne wsparcie udzielone w ramach **EFS** na pomoc w znalezieniu pracy dla bezrobotnych, oraz jaki wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia miały te szkolenia oraz tworzenie miejsc pracy przez **EFRR**?

Krok 3.1.5 Zasada dodatkowości Wspólnot – stopień, w jakim interwencje funduszy strukturalnych osiągają wpływ na zatrudnienie przekraczające poziom, jaki mógł być osiągnięty poprzez inicjatywy czysto narodowe i regionalne.

Jednym z elementów oceny wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie powinna być analiza zasady dodatkowości Wspólnot. Kluczowe pytanie, które mogłoby być zadane, brzmi: do jakiego stopnia interwencje finansowane przez fundusze strukturalne pomogły w osiągnięciu wyników, które byłyby trudne/nieosiągalne do osiągnięcia wyłącznie przez projekty czysto narodowe/regionalne? (np. analiza porównawcza). Interesujące są oba aspekty tj. program i region.

Biorąc pod uwagę pierwszy z tych aspektów – poziom programu – wartość dodana Wspólnot będzie się wiązać z czynnikami wynikającymi z polityki strukturalnej (np. wieloletnie finansowanie wsparcia, które często jest wymieniane jako jedna z zalet interwencji w ramach funduszy strukturalnych w porównaniu z projektami krajowymi). Inne czynniki mogą mieć bardziej konkretny wpływ na zatrudnienie. Dostępność dodatkowych źródeł finansowania z funduszy strukturalnych w celu inwestowania w środki związane z tworzeniem miejsc pracy będzie bardzo znaczącym czynnikiem. Łączy się z nim efekt dźwigni (np. dofinansowanie z funduszy strukturalnych może pomóc w zdobywaniu funduszy z sektora prywatnego dla projektów, które w innej sytuacji nie byłyby dostępne, w przypadku inicjatyw czysto krajowych).

Jednak wartość dodana Wspólnot może przejawiać się w mniej konkretnych czynnikach. Strategiczna orientacja programów finansowanych z funduszy strukturalnych, z przewagą

priorytetów Strategii Lizbońskiej odnoszących się do znajomości ekonomii, może pomóc z zwiększaniu świadomości na temat potrzeb promowania rozwoju w poszczególnych sektorach regionu. Procesy i zasady programowania funduszy strukturalnych mogą zachęcić do przyjmowania innowacyjnych metod tworzenia miejsc pracy.

Na poziomie regionalnym, wartość dodana Wspólnot, polega na różnicy pomiędzy wpływem na zatrudnienie faktycznie osiąganym a planowanym (finansowanym z funduszy strukturalnych). Analiza wartości bazowych (patrz Krok 1.1) powinna obejmować projekcję trendów („dynamiczne ujęcie wartości bazowych”) dla kluczowych wskaźników do końca okresu programowania w oparciu o hipotetyczną sytuację, dla której pomoc funduszy strukturalnych nie byłaby dostępna. Porównanie z faktycznymi trendami wykaże wartość dodaną funduszy strukturalnych.

Na poziomach programu i regionu, analiza porównawcza będzie prawdopodobnie kwestią sądu opartego na opinii, jak na „twardych” danych statystycznych dotyczących trendów. Ewaluacja ex-post powinna skupiać się w części na opinii poinformowanych obserwatorów.

Wartość dodana Wspólnoty – Kluczowe pytania

- Co by się stało z trendami regionalnymi, gdyby nie było programów finansowanych z funduszy strukturalnych, tzn. jakie różnice istnieją pomiędzy interwencjami?
- Jaka jest wartość dodana programów współfinansowanych w ramach funduszy strukturalnych w porównaniu z projektami czysto krajowymi (np. dodatkowe źródła, programy wieloletnie, przepływ wiedzy praktycznej pomiędzy krajami)?
- Jakie rodzaje interwencji z funduszy strukturalnych wykazują największą/najmniejszą wartość dodaną?

Krok 3.1.6: Zrównoważony rozwój – trwałość wpływu na zatrudnienie tzn. stopień, w jakim będą prawdopodobnie trwały po zakończeniu interwencji funduszy strukturalnych.

Korzyści płynące z interwencji funduszy strukturalnych zostaną ograniczone, jeśli wpływ na zatrudnienie nie będzie zrównoważony w dłuższym okresie.

Krok 1.4 powinien być wykorzystany do oceny zrównoważonego rozwoju: po pierwsze zapewni to ocena trwałych miejsc pracy w przeciwieństwie do miejsc tymczasowych¹⁴. Należy tutaj dokonać rozróżnienia pomiędzy tymczasowymi miejscami pracy stworzonymi podczas fazy wdrażania projektów (np. zawody związane z budownictwem), a miejscami pracy, które mogą być tymczasowe w tym sensie, że nie obejmują trwałego zatrudnienia przez cały rok, ale które jednak zapewniają zatrudnienie okresowe w dłuższym okresie, w ciągu fazy operacyjnej projektu (np. prace sezonowe). Po drugie, jeśli wcześniejsze stanowisko zostaje zaakceptowane, ocena zrównoważonego rozwoju powinna obejmować zbadanie zakresu, do jakiego wpływ na zatrudnienie koncentruje się wokół sektorów rozwijających się. Analiza oddziaływania długofalowego także po zakończeniu okresu programowania mogłaby istotnie wpłynąć na zrozumienie ww. aspektu.

Jak wspomniano wcześniej, wiele czynników wpływających poprzez fundusze strukturalne na zatrudnienie może nie być widocznych aż do chwili zakończenia projektu/programu. Tak

¹⁴ W Aneksie I zawarto więcej szczegółów dotyczących stałych/tymczasowych miejsc pracy.

będzie zwłaszcza w przypadku projektów realizowanych pod koniec okresu programowania lub w przypadku niektórych rodzajów interwencji, gdzie oddziaływanie jest opóźnione.

Zrównoważony rozwój – Kluczowe pytania

- Jak zrównoważony jest wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie – czy ten wpływ może być obserwowany po zakończeniu interwencji?
- Jaki rodzaj interwencji funduszy strukturalnych **EFRR** lub **EFS** wytwarza najbardziej/najmniej trwałe wpływy na zatrudnienie i dlaczego tak się dzieje?
- Co można zrobić w celu zwiększenia roli zrównoważonego rozwoju pod kątem wpływu na zatrudnienie?

Krok 3.2: Wpływ na politykę i priorytety UE

Krok 3.2: Wpływ na politykę i priorytety UE – oprócz badania kwestii odnoszących się konkretnie do rozwoju regionalnego, powinna być dokonana ocena tego, jak wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie oddziałuje na inne priorytety UE.

Osiągnięcie celów związanych z rynkiem pracy jest ważniejsze niż polityka UE szeroko rozumiana, a możliwość mierzenia wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie jest ważna przy wykazywaniu oddziaływania na szersze cele i priorytety („zewnątrzna spójność”). Odpowiednie polityki UE obejmują Europejską Strategię Zatrudnienia, Strategię Lizbońską i inne zadania w odniesieniu do dorobku Wspólnot.

Europejska Strategia Zatrudnienia (ESZ) wyznacza zasady działań na poziomie UE i krajowym w celu promowania trzech celów – pełnego zatrudnienia, jakości i wydajności pracy oraz spójności i wspólnego rynku pracy. Postęp w kierunku celów wyznaczonych przez ESZ jest mierzony przy użyciu 40 wskaźników. Przyjmując, że wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie może być sumowany na poziomie NSRO, byłoby możliwe szerokie ocenienie wkładu za pomocą kilku wskaźników ESZ, obejmujących: zwiększanie zatrudnienia, zmniejszanie bezrobocia (w obu przypadkach ważna jest analiza wg płci i wieku) oraz zatrudnienie w nowotworzonych przedsiębiorstwach.

Priorytety funduszy strukturalnych w zakresie Strategii Lizbońskiej, w tym „rozwój i miejsca pracy” obejmuje inwestowanie w obszary o dużym potencjale rozwoju, gdzie fundusze krajowe są niewystarczające, aby zrealizować szanse rozwoju, oraz inwestowanie w nośniki rozwoju i zatrudnienia – kapitał ludzki i fizyczny wraz z infrastrukturą fizyczną i ICT, zdolnościami badawczymi i innowacjami, edukacją, szkoleniami i zdolnościami pracowników do przystosowywania się.

Oprócz rozważania o synergii z innymi programami/politykami UE, ogólna ocena powinna zbadać związek pomiędzy funduszami strukturalnymi a programami krajowymi/regionalnymi. Kluczowe pytanie brzmi: jaki jest charakter i zakres wartości dodanej Wspólnot, tzn. jak programy współfinansowane w ramach funduszy strukturalnych wpływają na czysto na programy krajowe i regionalne?

Wymagania dotyczące współfinansowania oznaczają, że często istnieje bliski związek pomiędzy projektami finansowanymi z funduszy strukturalnych oraz projektami wspieranymi ze środków krajowych/regionalnych. W przeszłości związek ten nie był zbyt bliski na poziomie strategicznym.

Powiązania są także różne w poszczególnych krajach członkowskich UE, a także w ramach innych celów polityki strukturalnej (podczas gdy Cel 1 był zwykle blisko związany z inicjatywami krajowymi, bardziej fragmentaryczne programy Celu 2 często utrudniały ich realizację). Inne komplikacje wynikały na poziomie operacyjnym z różniących się cykli programowania, wymagań dotyczących monitorowania i sprawozdawczości oraz struktur wdrażania.

ANEKS I

KLUCZOWE DEFINICJE I GŁÓWNE WSKAŹNIKI

Ważne jest, aby ocena wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie była oparta na zestawie wspólnych definicji/wskaźników.

Wskazówki Komisji¹⁵ dotyczące okresu programowania na lata 2007-13 sugerują, że uwaga powinna być skupiona na stosowaniu stosunkowo ograniczonej liczby wskaźników kluczowych do monitorowania i oceny programów finansowanych z funduszy strukturalnych. Stosowanie minimalnego zestawu wspólnych wskaźników jest również zalecane w celu ułatwienia porównań i podsumowań w programach, priorytetach i działaniach.

Liczba miejsc pracy (brutto) tworzonych bezpośrednio dzięki pomocy z funduszy strukturalnych jest jednym z takich wskaźników. Z dokumentu roboczego wynika, że wskaźniki produktu dostarczają informacji o efektach fizycznych. Natomiast kluczową rolę powinny odegrać wskaźniki rezultatu, gdyż skupiają się one na czynnikach socjoekonomicznych i są podstawą do oceny wpływu. Wpływ na zatrudnienie będzie zatem oceniany na podstawie wskaźników rezultatu i wpływu.

Skupienie się na bardziej ograniczonym zestawie wskaźników odzwierciedla również bardziej strategiczne orientacje programów na lata 2007-13, ponieważ przewiduje się, że oczekiwane „wyniki” będą określone dla każdego priorytetu oraz, że działania związane z monitorowaniem i oceną będą się koncentrowały na ocenie postępu w porównaniu z celami na tym poziomie, przy użyciu wspólnego zestawu kluczowych wskaźników.

Na poziomie NSRO, definicje niektórych rodzajów pracy (np. praca na część etatu) mogą różnić się w różnych krajach. W tej części koncentrujemy się na określeniu wspólnych definicji dla różnych czynników wpływających na zatrudnienie, które muszą być zmierzone w zakresie funduszy strukturalnych. Kluczowe definicje i wskaźniki pochodzące stąd zostały podsumowane w poniższej ramce. Pierwsze dwie kategorie wpływu funduszy strukturalnych na zatrudnienie odnoszą się do interwencji **EFRR**, a ostatnie dwie kategorie do **EFS**.

Kluczowe wskaźniki dla wpływów na zatrudnienie

- Liczba utworzonych miejsc pracy – nowe miejsca pracy, które zostały utworzone bezpośrednio dzięki interwencji funduszy strukturalnych w ciągu trzech lat od zakończenia prac. Mogą się dzielić na stałe i tymczasowe;
- Liczba utrzymanych miejsc pracy – istniejące miejsca pracy, które są zagrożone lub zniknęłyby bez pomocy funduszy strukturalnych;
- Liczba przeszkolonych pracowników – pracownicy, którzy są szkoleni lub otrzymują inną pomoc w celu rozwijania swoich umiejętności
- Liczba przeszkolonych bezrobotnych – ludzie bezrobotni korzystający ze szkolenia, które zwiększa ich szansę na zatrudnienie i/lub prowadzi do faktycznego zatrudnienia.

Priorytet dotyczący **EFRR** dla większości programów powinien obejmować określanie ekwiwalentu pełnego czasu pracy (FTE) utworzonych miejsc pracy bezpośrednio poprzez interwencje funduszy strukturalnych. Będą one prawdopodobnie kluczowe dla wpływu na zatrudnienie. Co więcej, inne czynniki wpływające na zatrudnienia mogą być trudne do dokładnego zmierzenia.

¹⁵ Patrz roboczy dokument Komisji: „Wskaźniki dla Monitorowania i Oceniania: Praktyczny Podręcznik”, sierpień 2006 r.

Istotnym aspektem jest rozróżnienie pojęć: trwałe miejsca pracy¹⁶ - stałe (trwałe) zatrudnienie (tzn. prace wynikające z interwencji, które będą trwały bez obecności wsparcia publicznego) od tymczasowych miejsc pracy – zatrudnienia o charakterze przejściowym (tzn. miejsca pracy, które przestaną istnieć, kiedy zakończy się finansowanie). Tymczasowe miejsca pracy są zwykle tworzone podczas fazy wdrażania projektów, natomiast trwałe miejsca pracy są zwykle tworzone podczas fazy operacyjnej projektu. Na przykład projekt budowy nowej drogi lub elektrowni utworzy (lub utrzyma) miejsca pracy podczas okresu budowy. Będą one w większości tymczasowymi miejscami pracy (patrz definicja poniżej). Jednak kiedy nowa droga lub elektrownia zacznie działać, doprowadzi to do wielu stałych miejsc pracy tworzonych w celu pomocy w działaniu i utrzymywaniu obiektu. Jeśli konieczne będzie zsumowanie liczby utworzonych stałych i tymczasowych miejsc pracy, to zamiast liczenia miejsc pracy utworzonych dzięki interwencji bardziej właściwe będzie zastosowanie jednostki miary stanowisko-lata.

Kolejna analiza powinna być dokonana pod względem wymiaru etatowego (praca w pełnym i niepełnym wymiarze godzin). Praca mogłaby być zdefiniowana jako praca w niepełnym wymiarze godzin, jeśli zapewnia zatrudnienie przez mniej niż pół tygodnia roboczego. Ocena pracy w niepełnym wymiarze godzin powinna być dokonana przy użyciu ekwiwalentu pełnego czasu pracy (FTE).

Uwzględnienie bezpośredniego/pośredniego wpływu na zatrudnienie jest również ważne. Kategoria bezpośredniego wpływu na zatrudnienie może być zdefiniowana jako ta, gdzie przyczynowość jest jasna, tzn. jest bezpośredni i natychmiastowy związek pomiędzy interwencjami funduszy strukturalnych a tworzeniem, utrzymaniem lub usprawnianiem miejsc pracy. Są to „wyniki” miejsc pracy i występują głównie w organizacjach korzystających bezpośrednio z pomocy (np. pomoc finansowa dla przedsiębiorcy prowadząca do otworzenia nowej firmy zatrudniającej pracowników).

Drugorzędny, lub pośredni wpływ występuje, gdy miejsca pracy są tworzone w wyniku interwencji nie związanych wyraźnie i natychmiastowo z celem zatrudnienia. Na przykład, kiedy wsparcie **EFS** na szkolenie bezrobotnych prowadzi do znalezienia przez nich pracy, występuje pośrednie tworzenie miejsc pracy.

Pomimo tego, że można określić wpływ na zatrudnienie w punkcie początkowym, powinno się dokonać oceny jakości pracy, aby w pełni zrozumieć wyniki funduszy strukturalnych. W przeszłości ten czynnik był często zaniewany, z powodu trudności oceny jakości na podstawie celów. Jednak patrząc w przyszłość, zwłaszcza mając na uwadze cele Strategii Lizbońskiej (tworzenie nie tyle większej liczby miejsc pracy, co lepszych miejsc pracy) jasne jest, że to niedociągnięcie musi zostać naprawione.

Ogólnie rzecz ujmując, interwencje **ESF** nie mogą same bezpośrednio tworzyć miejsc pracy. Jednak takie interwencje mogą pomóc w polepszaniu przyszłości osób już mających pracę i zwiększyć wpływ, jaki wywierają na działanie przedsiębiorstw ich zatrudniających. Kluczowym wskaźnikiem dla programów EFS powinna więc być „liczba przeszkolonych pracowników” (innym terminem mogłoby być pojęcie „usprawnione miejsca pracy”) i tego rodzaju efekty EFS mają wyraźnie ważny wpływ na jakość pracy. Jak zauważono wcześniej, **ESF** może również pomóc osobom bez pracy zwiększyć ich szanse na otrzymanie pracy poprzez szkolenia i inne wsparcie. Wskaźnik dla tego rodzaju działań EFS jest opisany jako

¹⁶ Sugeruje się liczenie wyłącznie miejsc pracy utworzonych w ciągu trzech lat od zakończenia prac i przypisywanie ich do tej interwencji funduszy strukturalnych.

„Liczba przeszkolonych bezrobotnych” (innym terminem może być „Liczba odnotowanych przypadków poprawienia szans zatrudnienia”). Inny wskaźnik to utrzymane dzięki wsparciu EFS miejsca pracy (poprzez np. dofinansowanie wynagrodzeń).

Wcześniejsze doświadczenia sugerują, że występują duże różnice w ocenianiu utrzymanych miejsc pracy, gdzie wszystkie miejsca pracy liczone są jako ochronione, nie tylko faktycznie zagrożone. To generalnie doprowadziło do bardzo zawyżonej oceny wpływu na zatrudnienie całych programów. Jednak w nowym okresie programowania funduszy strukturalnych na lata 2007-13, określenie liczby utrzymanych miejsc pracy będzie nadal potrzebne w niektórych rodzajach interwencji, zwłaszcza w ważniejszych projektach w dziedzinie inwestycji produkcyjnej. Jednak z wyjątkiem ważniejszych projektów tego rodzaju sugeruje się, aby nie podejmować próby oceny ilości utrzymanych miejsc pracy w skali całego programu, chyba że jest to ważny cel projektu (lub grupy projektów) i można jasno zademonstrować, że tylko miejsca bezpośrednio chronione zostały policzone.

W końcu, ważne jest aby wpływ funduszy strukturalnych na zatrudnienie był oceniany na podstawie wartości brutto i netto, aby zapewnić dokładną ocenę wpływu. Aby tego dokonać, ocena wyników zatrudnienia brutto powinna być skorygowana tak, aby uwzględniała dodatkowość, przemieszczenie, zastąpienie (w przypadku **EFS**) oraz efekty pośrednie (określone wcześniej). Doświadczenie wskazuje, że może być znacząca różnica pomiędzy wpływem na zatrudnienie brutto i netto, więc zwrócenie uwagi na powyższe czynniki jest ważne.

ANEKS II

LOGIKA I ZADANIA INTERWENCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Wpływ na zatrudnienie funduszy strukturalnych powinien być rozpatrywany w kontekście ogólnej logiki interwencji. W odniesieniu do wszystkich typów czynników wpływających na zatrudnienie zdefiniowanych wcześniej, istnieje podział na:

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – liczba i rodzaj utworzonych, zachowanych, usprawnionych, itp. miejsc pracy brutto, które zostały sfinansowane lub wykonane przy bezpośrednim wsparciu funduszy strukturalnych (np. miejsca utworzone podczas fazy wdrażania fizycznej infrastruktury projektów);

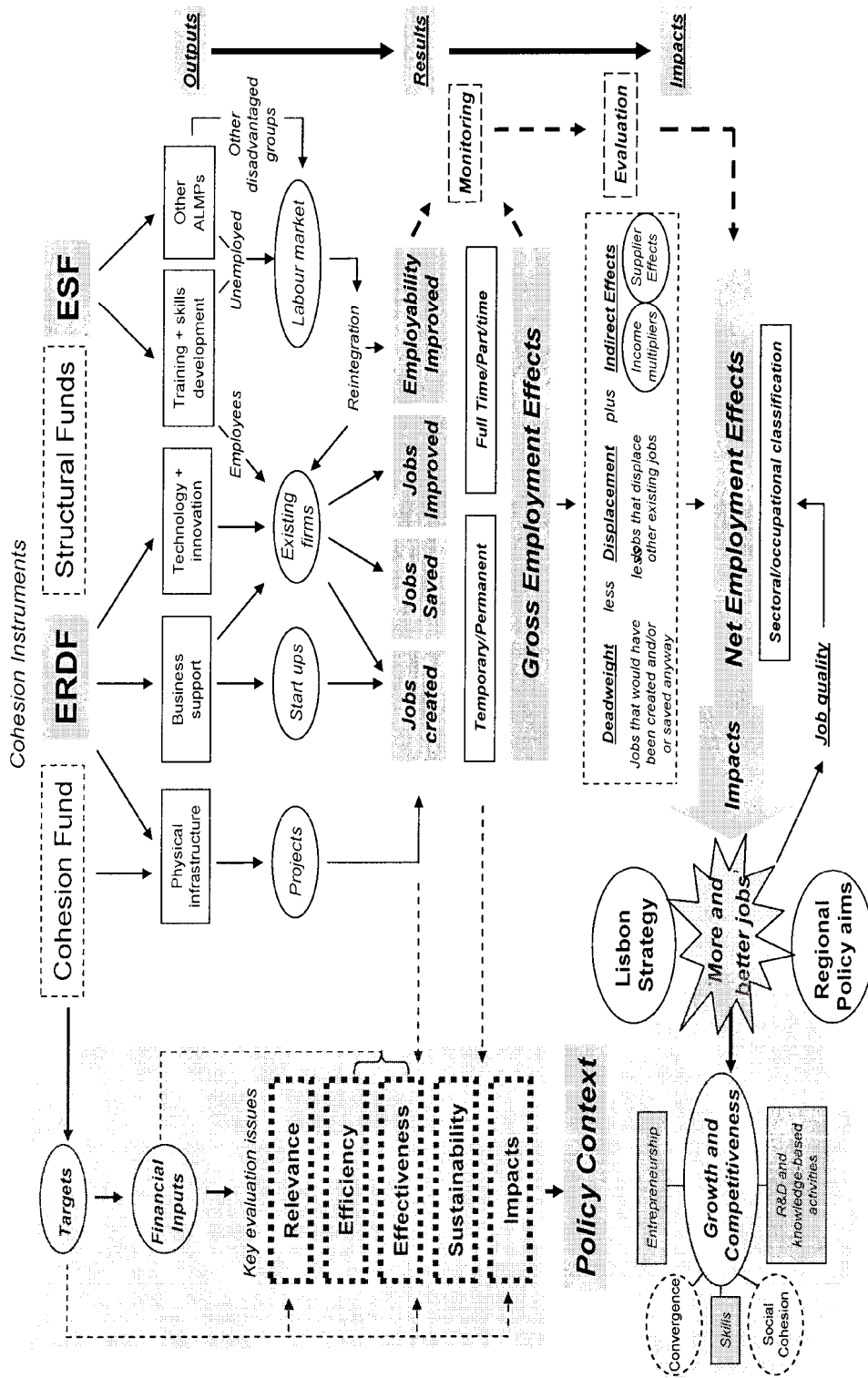
Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – liczba i rodzaj utworzonych, zachowanych, usprawnionych, itp. miejsc pracy brutto na koniec działań wspieranych przez fundusze strukturalne, lecz gdy wynik nie obejmował żadnych bezpośrednich wpływów na zatrudnienie (np. miejsca pracy utworzone podczas fazy operacyjnej projektu lub wsparcie EFS na szkolenie bezrobotnych prowadzące do znalezienia przez nich pracy);

Skutki = przejściowy/długoterminowy wpływ na zatrudnienie – wpływy na zatrudnienie netto oraz skutki wywierane ogólnie na rynek pracy i sytuację socjoekonomiczną w regionie po zakończeniu interwencji funduszy strukturalnych (np. utworzenie miejsca pracy przejściowego/długoterminowego dzięki wzrostowi ekonomicznemu spowodowanemu działaniami funduszy strukturalnych).

Podstawowa logika interwencji funduszy strukturalnych w odniesieniu do miejsc pracy została podsumowana w następnym wykresie. Wykres przedstawia podstawowe „osiągnięcia” poprzez „wyniki” (podkreślające związek pomiędzy wpływami brutto i netto w procesie). Kluczowe elementy oceny (opisane wcześniej) i aspekty ogólnej polityki UE są również podkreślone.

Interwencje funduszy strukturalnych wspierane przez **EFRR** mogą być wykorzystane do różnych celów, z których trzy zostały podkreślone w diagramie – inwestycje w infrastrukturę fizyczną, obiekty i usługi dla biznesu oraz innowacje, badania & rozwój i przepływ technologii. Podstawowe „osiągnięcia” obejmują nowe obiekty i usługi prowadzące do nowych działań biznesowych, usprawnione działanie istniejących firm, itp. wyższe poziomy działalności gospodarczej powinny więc wytworzyć nowe miejsca pracy lub pomóc w utrzymaniu istniejących („wyniki”).

Jak zauważono wcześniej, interwencje **EFS** nie mogą same tworzyć nowych miejsc pracy. Mają one na celu pomoc bezrobotnym w powrocie do pracy oraz polepszenie umiejętności osób, które już mają pracę. Przez pomoc w zwiększaniu szans zatrudnienia, np. poprzez szkolenia prowadzące do zdobycia kwalifikacji („osiągnięcia”), środki **EFS** powinny nie tylko bezpośrednio korzystnie wpływać na grupy docelowe, np. przez pomoc bezrobotnym w znalezieniu pracy (wyniki), ale również wpłynąć na inne pozytywne osiągnięcia ekonomiczne i społeczne, łącznie z kluczowymi celami Europejskiej Strategii Zatrudnienia (ESZ).



ANEKS III

CYKL ŻYCIA PROJEKTU I MIERZENIE WPLYWU NA ZATRUDNIENIE

Wpływ na zatrudnienie funduszy strukturalnych będzie się różnić w zależności od fazy projektu:

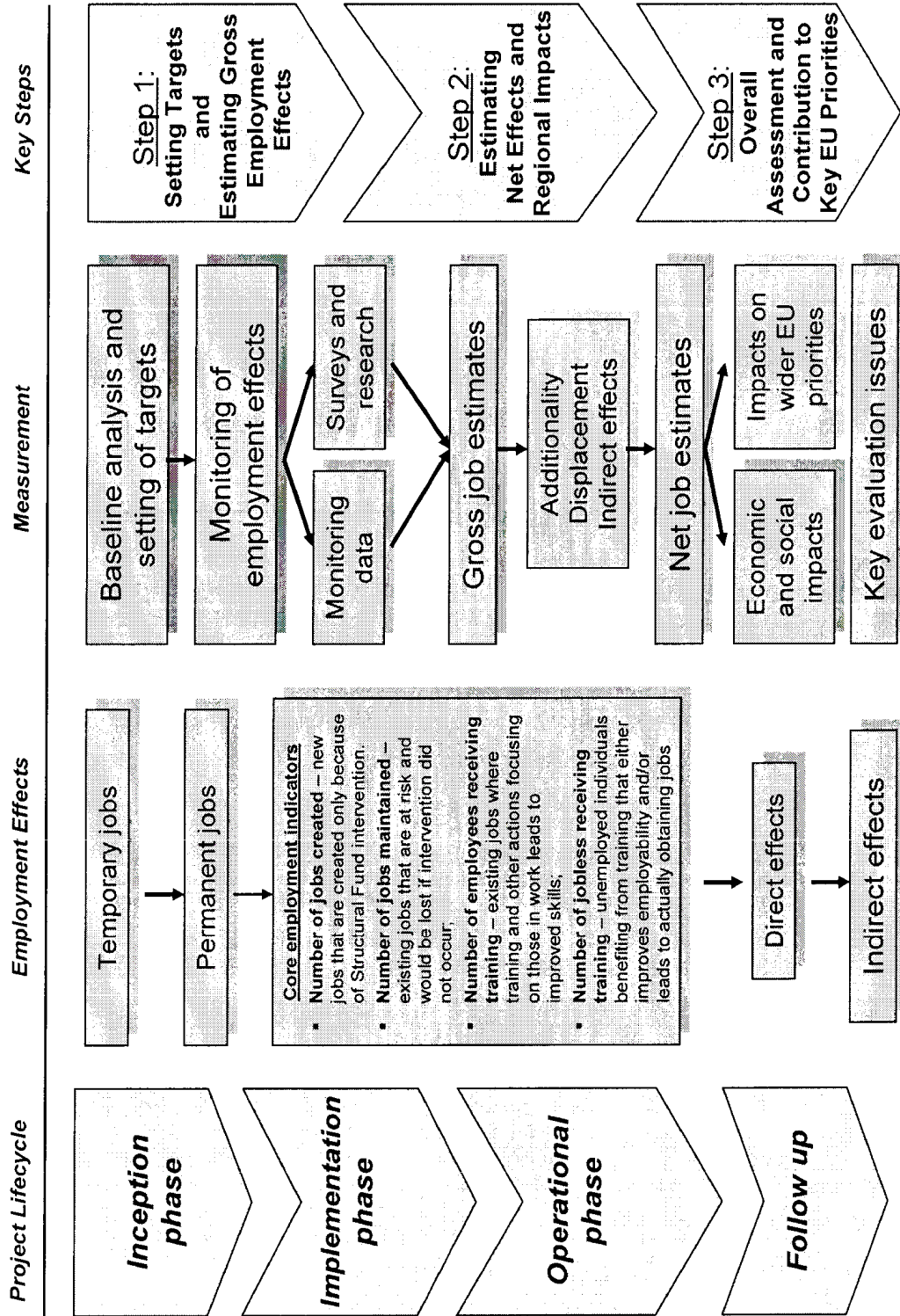
- Tymczasowe miejsca pracy będą tworzone podczas fazy powstawania i wdrażania (niektóre z nich mogą zostać zamienione na stałe);
- W fazie operacyjnej będą tworzone bardziej trwałe miejsca pracy,
- Bezpośrednie efekty będą też miały pośredni wpływ na zatrudnienie.

Ważne jest to, że metodologiczne kroki nakreślone w niniejszym podręczniku są blisko związane z cyklem życia projektu. Biorąc pod uwagę to, że cykle różnych projektów tworzących program nie pokrywają się, oznacza to, że dane o wpływach na zatrudnienie będą nieuchronnie zbierane w różnym czasie dla różnych projektów.

Dlatego istnieje wybór – czy oprzeć oceny o prognozy dla wszystkich projektów w fazie przygotowywania/wdrażania (a następnie sprawdzić je w fazie ex post programu), czy monitorować i połączyć wpływy na zatrudnienie w różnych projektach przy użyciu prawdziwych danych. Najlepiej byłoby, gdyby te dwa podejścia zostały połączone, wykonując prognozy i okresowo uaktualniając je przy użyciu danych z projektów: po pierwsze, na początku projektu powinna być wykonana prognoza liczby miejsc pracy, które być może będą stworzone, utrzymane lub usprawnione w różnych momentach cyklu projektu; po drugie powinno się przewidzieć system okresowego sprawdzania postępu (zgodności z prognozami) w fazie operacyjnej.

Systemy monitorowania powinny być wystarczająco elastyczne z uwagi na konieczność wprowadzania korekt, gdy są dostępne nowe dane (patrz krok 1.2). Dodatkowo powinny być wykonywane okresowe kontrole w celu upewnienia się, że dane w projekcie dotyczące aktualnych miejsc pracy są poprawne.

Project Life Cycle and Measuring Employment Effects



ANEKS IV

KILKA PRZYKŁADÓW WPŁYWU INTERWENCJI NA ZATRUDNIENIE

Charakter wpływu na zatrudnienie będzie różnił się w zależności od charakteru interwencji funduszy strukturalnych. Jako część ogólnej oceny, powinna być wykonana analiza wpływów interwencyjnych. Najlepiej byłoby, gdyby ogólna ocena przedstawiała inne tematyczne badania wykonane w ciągu trwania programu (patrz Krok 1.2). Poniżej zamieszczono interwencje, które mogą mieć znaczny wpływ na zatrudnienie.

INFRASTRUKTURA FIZYCZNA

W okresie krótkoterminowym, proces wdrażania projektu będzie prowadził do „osiągnięć” w postaci bezpośredniego, tymczasowego zatrudnienia w budownictwie. Te miejsca pracy mogą być przekształcone w pracę w pełnym wymiarze godzin, aby mogły być wykonywane podsumowania/porównania z innymi rodzajami wpływów na (stałe) zatrudnienie. Jeśli pracownicy budowlani pochodzą z tego samego obszaru co projekt, będą również występować pośrednie efekty mnożnika związane z dochodem, podczas gdy zamówienia towarów i usług dla budowy powinny wytworzyć efekt dostawcy.

W dłuższym okresie, działanie obiektów nowej infrastruktury fizycznej będzie generowało bezpośredni i pośredni wpływ na zatrudnienie. Bezpośredni wpływ będzie zwykle ograniczony do miejsc pracy stworzonych w celu obsługi obiektu („wyniki”). Efekty pośrednie będą wynikały z przedsiębiorstw korzystających z obiektów („skutki”).

Podsumowanie – Wpływy infrastruktury fizycznej na zatrudnienie

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – wdrożenie projektu prowadzi do utworzenia tymczasowych miejsc pracy związanych z budownictwem. Może być też kilka wyników związanych z zarządzaniem nowym obiektem;

Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – faza operacyjna projektu prowadzi do pośredniego tworzenia miejsc pracy w organizacjach korzystających z obiektu;

Skutki = wpływ większego zatrudnienia wynikającego z działania obiektu, np. usprawniony handel, który wpływa korzystnie na firmy i tworzy miejsca pracy ogólnie w okolicy.

WSPARCIE BIZNESU

Interwencje (dofinansowania, ryzyko kapitałowe, wsparcie doradcze, itp.) w celu promowania przedsiębiorczości/rozpoczynania działalności, powinny prowadzić (poza miejscami pracy utworzonymi w celu obsługi projektu – „osiągnięcia”) do tworzenia nowych miejsc pracy, ponieważ przedsiębiorstwa rozwijają się i zatrudniają pracowników („wyniki”). Dodatkowość powinna być wysoka i zwykle przemieszczenie powinno być niskie (zwłaszcza jeśli rozpoczęcie działalności następuje w sektorze rozwijającym się). Podobnie jest z wpływami na zatrudnienie interwencji skierowanych na istniejących MSP – dodatkowość prawdopodobnie będzie niższa, a przemieszczenie wyższe. Wsparcie dla

istniejących przedsiębiorstwach zagrożonych zamknięciem powinno prowadzić do „chronionych miejsc pracy”.

Należy pamiętać, że interwencje w celu poprawienia konkurencyjności i produktywności mogą również prowadzić do utraty miejsc pracy w omawianych przedsiębiorstwach. Na poziomie priorytetu i programu, oznacza to, że ważne jest aby ocenić pozycję netto dotyczącą wpływów na zatrudnienie, tzn. sumę uzyskanych i straconych miejsc pracy.

Podsumowanie – Wpływy wsparcia biznesu na zatrudnienie

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – wdrożenie projektu prowadzi do utworzenia tymczasowych miejsc pracy związanych z budownictwem, np. przy tworzeniu infrastruktury dla inkubatora przedsiębiorczości;

Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – utworzone lub utrzymane miejsca pracy w celu obsługi środków wsparcia biznesu. Rozpoczęcie działalności i rozbudowa MSP powinny prowadzić do pośredniego tworzenia miejsc pracy, inne interwencje mogą prowadzić do utrzymywania miejsc pracy;

Skutki = oprócz bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, będą występowały efekty dalszego pośredniego zatrudniania wynikające z efektów dostawcy i innych pośrednich efektów.

SZKOLENIE I ROZWIJANIE UMIEJĘTNOŚCI

Tego rodzaju interwencje nie będą bezpośrednio tworzyć miejsc pracy jako „osiągnięcie”, ale będą pomagały osobom bez pracy w wypełnianiu wakatów oraz osobom aktualnie pracującym w zachowywaniu stanowisk i/lub zwiększaniu umiejętności jako „wynik”.

W obu przypadkach, zwłaszcza w drugim, zwiększona szansa zatrudnienia i lepsze umiejętności będą ważnym skutkiem. Interwencje mające na celu pomoc bezrobotnym w powrocie do pracy dają efekt „wzbudzenia” wśród osób aktualnie pracujących lub innych bezrobotnych, który zostają przemieszczeni. Redystrybucja miejsc pracy poprzez „wzbudzenie” powinna jednak zmniejszyć długoterminowe bezrobocie.

W przypadku interwencji skierowanych do osób mających pracę, oprócz pomocy w zapewnianiu miejsc pracy (np. poprzez dofinansowanie wynagrodzeń), kluczowym celem jest zwykle polepszenie umiejętności. Jak wspomniano wcześniej, to powinno prowadzić do lepszej produktywności i zwiększenia konkurencyjności biznesu, przy bezpośrednim wpływie na zatrudnienie w postaci „usprawnionych miejsc pracy” i dalszych pośrednich wpływów wynikających z lepszego działania.

Oprócz bezpośredniego wpływu na zatrudnienie, interwencje mogą również dawać efekty pośrednie, np. tworzenie nowych miejsc pracy dla instruktorów, chociaż skala takich efektów będzie prawdopodobnie ograniczona.

Podsumowanie – Wpływy szkolenia na zatrudnienie

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – nie będzie bezpośrednich wpływów ze szkolenia EFS i rozwijania umiejętności, lecz powinna

zostać poprawiona szansa zatrudnienia, np. przez zdobycie kwalifikacji. Może być stworzonych kilka stanowisk pracy w charakterze instruktorów;

Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – znajdowanie pracy przez bezrobotnych oraz utrzymywanie pracy i/lub zwiększanie swoich umiejętności przez aktualnych pracowników;

Skutki = dalsze pośrednie efekty wynikające ze zwiększonej szansy zatrudnienia, np. zwiększone wydatki konsumentów, prowadzące do tworzenia drugorzędnych miejsc pracy.

WSPARCIE DLA BADAŃ I ROZWOJU, PRZEPIYU TECHNOLOGII, INNOWACJI, ITP.

Te interwencje mogą prowadzić do bezpośredniego tworzenia miejsc pracy jako „osiągnięcie” (np. poprzez umożliwienie wykonania nowego projektu rozwojowo-badawczego lub rozbudowy istniejącego obiektu rozwojowo-badawczego).

W przypadku środków funduszy strukturalnych przeznaczonych na promowanie innowacji i przepływu technologii, wpływy na zatrudnienie mogą być pośrednie i będą związane z usprawnionym działaniem biznesowym, ponieważ poprawiona produktywność i/lub innowacja prowadzi do nowych produktów i usług, co pomoże firmom być bardziej konkurencyjnymi i zdolnymi do szybszego rozwoju, prowadząc do tworzenia miejsc pracy jako „wynik”.

Podsumowanie – Wpływy badań i rozwoju, przepływu kapitału, innowacji na zatrudnienie

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – mogą zostać bezpośrednio utworzone pewne miejsca pracy, aby pomóc we wdrażaniu projektu, np. opracowywanie nowego produkty;

Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – inwestycje w badania i rozwój oraz innowacje, itp. powinny zwiększyć konkurencyjność oraz rozwój w dofinansowywanych organizacjach, prowadząc do tworzenia dodatkowych miejsc pracy;

Skutki = oprócz bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, wystąpią dalsze pośrednie wpływy na zatrudnienie wynikające z efektów dostawy i innych pośrednich efektów.

Wchłanianie nowych technologii (np. technik informatycznych) może jednak nie mieć intensywnego wpływu na rynek pracy. W rzeczywistości, jeśli technologia informatyczna będzie stosowana do poprawienia produktywności może to prowadzić do zmniejszenia zatrudnienia w takim stopniu, że w skali netto przerosnie on wszelkie pozytywne efekty poziomów priorytetu i programu. Z drugiej strony, gdy technologia informatyczna jest wykorzystywana do sprzedaży produktów i usług, oraz do ogólnego poszerzania rynku, wtedy mogą mieć miejsce podobne efekty, jak te opisane wyżej dla środków wspierających biznes. Wpływy na zatrudnienie powinny więc być oceniane bardziej pod względem jakości pracy, niż tylko w sposób numeryczny.

GOSPODARCZY ROZWÓJ SPOŁECZEŃSTWA ORAZ SOCJOEKONOMIA

Interwencje skierowane na rozwój gospodarczy społeczeństwa oraz promocję socjoekonomii zwykle obejmują wsparcie dla przedsiębiorczości i przedsiębiorstw społecznych, inwestycje w infrastrukturę fizyczną (np. centra kulturalne) oraz usługi (np. doradcy), doradztwo i wsparcie praktyczne dla osób chcących wejść/wrócić na rynek pracy (np. młodych osób, kobiet powracających do pracy, bezrobotnych), oraz małe dofinansowania wspierające lokalne projekty.

Środki na rozwój gospodarczy społeczeństwa będą miały głównie bezpośredni wpływ na zatrudnienie, na przykład w postaci zapłaty za rekrutację wolontariuszy świadczących usługi doradcze; tworzenie miejsc pracy w firmach rozpoczynających działalność; lub pomaganie ludziom bezrobotnym w znalezieniu pracy („wyniki”).

Podsumowanie – Wpływy rozwoju gospodarczego społeczeństwa oraz socjoekonomii na zatrudnienie

Wyniki pierwszorzędne = pierwszorzędny (bezpośredni) wpływ na zatrudnienie – może zostać utworzonych kilka miejsc pracy bezpośrednio w celu pomocy we wdrożeniu projektu społecznego, np. aby poprowadzić centrum społeczne;

Wyniki drugorzędne = drugorzędny (pośredni) wpływ na zatrudnienie – środki powinny prowadzić do nowych działań ekonomicznych, np. zakładania przedsiębiorstw społecznych, które tworzą miejsca pracy lub poprawiają szansę zatrudnienia osób pokrzywdzonych przez los;

Skutki = oprócz bezpośredniego tworzenia miejsc pracy, nastąpią dalsze wpływy na zatrudnienie wynikające z innych pośrednich efektów.

ANEKS V

BIBLIOGRAFIA

European Commission

‘Counting the Jobs: How to Evaluate the Employment Effects of Structural Fund Interventions’ (1997).

MEANS handbooks ‘Measuring the Employment Effects of Community Structural Interventions’ (1995) and ‘Evaluating the Contribution of the Structural Funds to Employment’ (1996).

INFOREGIO website ‘Evaluating Socio Economic Development’ (www.evaled.info).

Structural Fund Evaluation Studies

ADE, ‘Evaluation ex post des programmes de l’objectif 5b pour la période 1994-1999’, August 2003.

Danish Technology Institute, ‘Thematic Evaluation of Structural Funds’ Contribution to the Lisbon Strategy’, February 2005.

Ecotec, ‘Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on Transport Infrastructure’, November 2000.

Ecotec, ‘Thematic Evaluation of Territorial Employment Impacts’, October 2002.

Centre for Strategy & Evaluation Services, ‘Ex Post Evaluation of the 1994-99 Objective 2 Programmes’, June 2003.

Ernst & Young, ‘Evaluating Structural Fund Employment Effects’, August 1999.

Ernst & Young, ‘Thematic Evaluation of Structural Fund Impacts on SMEs’, July 1998.

GHK, ‘Thematic Evaluation of the Contribution of the Structural Funds to Sustainable Development’, December 2002.

Technopolis, ‘Thematic Evaluation of Information Society’, October 2002.

Selected Academic references

Calmfors L., ‘Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features’, OECD Economic Studies No. 22 (1994).

Berliri C., ‘Employment Impact of ESF Training Interventions on Particular Target Groups’, a first draft, ISFOL, presented at the Fifth European Conference on Evaluation of the Structural Funds, Budapest 2003

University of Limerick, Kingston University, Aston University, ‘Evaluating the Net Additionality of Industrial Development Assistance in Ireland’, 2003.

Bondonio D., Università del Piemonte Orientale, 'Evaluating the Employment Impact of Business Incentive Programs in EU Disadvantaged Areas. A case from Northern Italy', 2002.