

# **Zapewnić tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy dzięki unijnym programom finansowania: Jak lepiej włączyć najlepsze praktyki programu „Horyzont 2020” do innych programów (EFS, gwarancja dla młodzieży, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji)?**

## **STRESZCZENIE<sup>1</sup>**

### **Kontekst badania**

Tworzenie miejsc pracy i ich wysoka jakość to nieodłączne elementy unijnej strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Szereg unijnych funduszy i programów wspiera realizację tej strategii i ma przyczyniać się do osiągnięcia jej celów. Tworzenie miejsc pracy to zasadniczo sprawa wymierna i łatwo mierzalna, ale problem niedostatecznego wykorzystania siły roboczej w UE wymaga, by dokładniej przyjrzeć się jakości miejsc pracy, a jakość jest już zagadnieniem wieloaspektowym. Próbuje się ją mierzyć na wiele sposobów, ale brak jest wspólnej definicji czy wskaźnika uzgodnionego na szczeblu europejskim. Tymczasem wskaźniki jakości miejsc pracy mogą być pomocne w kształtowaniu polityki, wskazując na obszary problematyczne lub niepokojące tendencje długofalowe.

W badaniu przeanalizowano następujące fundusze unijne: program „Horyzont 2020”, Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (EFG). Fundusze te różnią się znacznie między sobą pod względem celów, beneficjentów, uczestników, rodzajów kwalifikujących się działań, trybu wdrażania i zarządzania, a także wielkości dostępnych środków.

Cele badania były następujące: 1) analiza wybranych funduszy pod kątem potencjału tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości; 2) ocena możliwości pomiaru tworzenia miejsc pracy i jakości miejsc pracy w ramach unijnego finansowania; 3) wskazanie kluczowych elementów sprzyjających wysokiej jakości zatrudnieniu i tworzeniu miejsc pracy.

### **Metodyka**

Podjęcie metodyczne przyjęte w badaniu obejmowało przegląd dokumentacji dotyczącej unijnych funduszy w połączeniu z szybką oceną dostępnych w piśmiennictwie danych o jakości miejsc pracy oraz z wywiadami z kluczowymi zainteresowanymi stronami na szczeblu europejskim i krajowym i ze specjalistami w tej dziedzinie, a także przegląd istotnych przykładów praktyk w dziedzinie tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy dzięki funduszom UE.

---

<sup>1</sup> Oryginalna wersja tego opracowania w języku angielskim znajduje się na stronie : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL\\_STU\(2018\)603832\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603832/IPOL_STU(2018)603832_EN.pdf)

## Ustalenia

Fundusze unijne mogą wspierać tworzenie miejsc pracy i ich jakość na wiele sposobów: w programie „Horyzont 2020” większy nacisk kładzie się na wzrost (a tym samym na tworzenie miejsc pracy), natomiast potencjał EFS, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i EFG pod względem tworzenia miejsc pracy jest bliski zeru. W EFS wspiera się trwałe zatrudnienie wysokiej jakości, Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych ma zapewniać młodym ludziom dobrej jakości ofertę zatrudnienia, przygotowania zawodowego, dalszego kształcenia lub szkolenia, w EFG natomiast nad jakość pracy przedkłada się ponowne zatrudnienie.

Z uwagi na te różnice dowody na powstanie nowych miejsc pracy różnią się w poszczególnych funduszach unijnych: tylko w programie „Horyzont 2020” można uzyskać solidne dowody potwierdzające tworzenie miejsc pracy, co odzwierciedla różnice w charakterze i celach poszczególnych funduszy. W przypadku EFS, Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych i EFG ograniczeniem jest nie tyle fakt, że fundusze te nie tworzą miejsc pracy (ponieważ nie po to powstały i nie mają takich możliwości), ale raczej fakt, że wszelkie twierdzenia o skuteczności tych funduszy w zwiększaniu zatrudnienia i ponownego zatrudnienia można poddać w wątpliwość wobec braku solidnych dowodów z ewaluacji wpływu opartych na metodach kontrfaktycznych, gdyż takie ewaluacje wciąż trudno jest uzyskać.

Istnieją pewne dane o jakości miejsc pracy dotyczące wszystkich funduszy, ale całościowy obraz unijnych funduszy jest wciąż fragmentaryczny: z nielicznymi wyjątkami brak jest danych o jakości miejsc pracy na szczeblu UE, za to często bardzo obszerne dane można uzyskać na szczeblach krajowym i regionalnym. Trudno jednak dokonać syntezy tych danych dla całej UE: dotyczą one różnych aspektów jakości miejsc pracy i są opracowywane na podstawie odmiennych definicji i metod. Wydaje się jednak, że najczęściej dane odnoszą się do szans zatrudnienia i wynagrodzeń.

Metodyka szacowania tworzenia miejsc pracy i ich jakości w funduszach unijnych jest zazwyczaj podobna; obejmuje ona modelowanie ekonometryczne, metody ankietowe i analizę opartą na metodach kontrfaktycznych. Najczęściej w funduszach unijnych pomiary wykonywano po rozpoczęciu, a nawet po zakończeniu wdrażania, a szacunki *ex ante* dotyczące tworzenia miejsc pracy wprowadzono tylko dla programu „Horyzont 2020”.

Wskaźniki wykorzystywane do pomiaru i szacowania tworzenia miejsc pracy obejmują liczby bezwzględne (np. liczbę osób, które otrzymały ofertę zatrudnienia lub znalazły pracę). Wskaźniki jakości miejsc pracy wykorzystywane na potrzeby unijnych funduszy skupiają się na aspektach, które łatwiej jest uchwycić i bezpośrednio zmierzyć (np. rodzaj umowy, wynagrodzenie). Biorąc pod uwagę różnorodność szerzej dostępnych systemów, wskaźników i indeksów, dotychczasowe próby zmierzenia jakości miejsc pracy w funduszach unijnych można uznać w najlepszym razie za skromne.

Dostępność i jakość danych ogranicza możliwości oceny wyników unijnych funduszy w dziedzinie zatrudnienia, zwłaszcza zatrudnienia wysokiej jakości. Wprawdzie pewne oceny przeprowadzono dla większości unijnych funduszy, ale porównanie tak odmiennych instrumentów nie jest możliwe ani nie byłoby użyteczne.

## Wnioski

Udział przedsiębiorstw prywatnych (zwłaszcza MŚP) był kluczowym czynnikiem decydującym o powodzeniu tworzenia miejsc pracy dzięki programowi „Horyzont 2020”. Aby jeszcze ulepszyć

tworzenie miejsc pracy i sprawić, by wpływ programu był bardziej równomiernie odczuwalny w całej UE, w przyszłych unijnych programach badań i innowacji należy dążyć do większego udziału beneficjentów z UE-13, gdzie korzyści w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia były jak dotąd ograniczone.

W przypadku EFS możliwość prowadzenia działań od wczesnej edukacji do przejścia na emeryturę to wyjątkowa i kluczowa cecha funduszu, pozwalająca wspierać ludzi w znajdowaniu i utrzymywaniu zatrudnienia. Niemniej cele dotyczące skuteczności w zakresie zatrudnienia (i wysokiej jakości miejsc pracy) w programach EFS należy wyznaczać ostrożnie, by uniknąć ryzyka dobierania do programów osób mających większe szanse na sukces i pozostawienia bez wsparcia tych, którzy najbardziej go potrzebują.

Podawanie wskaźników w rozbiciu na płeć i powiązane z tym wymogi sprawozdawczości w EFS to dobra praktyka, którą można i należy stosować we wszystkich europejskich funduszach i programach. Innym funduszom należałoby również zalecić wykonywanie (większej liczby) ewaluacji wpływu opartych na metodach kontryfaktycznych.

Kluczowym czynnikiem decydującym o sukcesie EFG (i do pewnego stopnia Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych) w dziedzinie zatrudnienia jest elastyczność w doborze interwencji i środków oferowanych beneficjentom.

## **Konkluzje i zalecenia**

Fundusze unijne mogą wspierać tworzenie miejsc pracy i ich jakość na wiele sposobów. Zalecamy lepsze ugruntowanie pojęcia jakości miejsc pracy w rozporządzeniach ustanawiających unijne fundusze. Możliwe scenariusze zależą od przyjętego poziomu ambicji:

- Przy niskim poziomie ambicji: uznanie znaczenia jakości zatrudnienia / miejsc pracy w rozporządzeniach ustanawiających i zachęcenie do analizowania tych aspektów w powiązaniu z kryteriami oceny, np. adekwatności, skuteczności, wydajności itd.
- Przy umiarkowanym poziomie ambicji: podkreślenie znaczenia jakości zatrudnienia / miejsc pracy w rozporządzeniach ustanawiających i zapewnienie zarządzającym funduszami i programami niewiążących, ale szczegółowych wytycznych i zaleceń co do metod oceny jakości zatrudnienia / miejsc pracy oraz co do aspektów, na których należy skupić się w takiej ocenie.
- Przy wysokim poziomie ambicji: wprowadzenie przepisów podobnych do tych, które dotyczą jakości oferty zatrudnienia w Inicjatywie na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, gdzie wprowadzono wymóg okresowych ocen i sprawozdawczości w odniesieniu do jakości zatrudnienia / miejsc pracy.

Dowody na powstanie nowych miejsc pracy różnią się w poszczególnych funduszach unijnych, przy czym najmocniejsze dowody są dostępne w programie „Horyzont 2020”. Nie twierdzimy, że wszystkie fundusze unijne powinny mieć bezpośrednio na celu tworzenie miejsc pracy, ale dochodzimy do wniosku, że pomocne byłoby opracowanie na wysokim szczeblu koncepcyjnego modelu interwencji, obejmującego wkład różnych (rodzajów) funduszy w osiągnięcie ogólnych celów UE. Zalecamy ponadto dalszą analizę wykonalności ewaluacji opartych na metodach kontryfaktycznych na szczeblu UE bądź metaanalizy krajowych i regionalnych ewaluacji wpływu opartych na metodach kontryfaktycznych oraz powszechniejsze wykorzystanie tych ewaluacji, by dostarczyć solidniejszych dowodów na wpływ funduszy unijnych na zatrudnienie.

Pomiar tworzenia miejsc pracy i ich jakości wciąż wiąże się z szeregiem wyzwań – pojęciowych, metodycznych i praktycznych. Utrudnia to gromadzenie kompletnych i porównywalnych danych i jest szczególnie problematyczne w przypadku dowodów na dobrą jakość miejsc pracy tworzonych dzięki różnym funduszom unijnym, gdyż fundusze te mają tylko ograniczone mechanizmy pomiaru tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości. Zalecamy większą spójność aspektów jakości miejsc pracy analizowanych w poszczególnych funduszach unijnych i zachęcamy do dalszych starań o usunięcie dotychczasowych ograniczeń w gromadzeniu danych.