KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 1.7.2024 r.
COM(2024) 254 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

Ocena *ex post* programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych (EaSI), w tym ocena końcowa europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress (EPMF)

{SEC(2024) 184 final} - {SWD(2024) 146 final}

Spis treści

1. Wprowadzenie 2
2. Najważniejsze ustalenia z oceny 3
2.1 Skuteczność 3
2.2 Efektywność 5
2.3 Europejska wartość dodana 6
2.4 Spójność i komplementarność 6
2.5 Adekwatność 8
3. Wnioski 8
3.1 Wnioski, które wykorzystano już w praktyce 8
3.2 Wnioski, które należy wykorzystać w kształtowaniu przyszłej polityki 11

1. Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano główne ustalenia oraz wnioski zawarte w dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiającym wyniki przeprowadzonej przez Komisję oceny *ex post programu na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych na lata 2014–2020 (EaSI),* w tym oceny końcowej *europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress na lata 2010–2016 (EPMF).* Komisja rozpoczęła ocenę tych dwóch programów[1] w 2021 r. Zgodnie z wytycznymi w sprawie lepszego stanowienia prawa w ocenie zbadano skuteczność programów, ich efektywność, adekwatność, spójność/komplementarność oraz generowaną przez nie europejską wartość dodaną.

Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych na lata 2014–2020[2] opracowano w celu wsparcia modernizacji polityki zatrudnienia i polityki społecznej (oś PROGRESS); ułatwienia dostępu do rynków pracy i mobilności zawodowej (oś EURES); oraz zwiększenia dostępu do mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej (oś mikrofinansowania/przedsiębiorczości społecznej). Komisja wdrożyła program EaSI w państwach członkowskich i innych państwach uczestniczących (EFTA/EOG, krajach kandydujących i potencjalnych krajach kandydujących do UE).

Komisja zainicjowała *europejski instrument mikrofinansowy Progress na lata 2010–2016*[3] w celu rozszerzenia zasięgu mikrofinansowania na konkretne grupy ryzyka i mikroprzedsiębiorstwa. Po EPMF, wdrożonym przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) w państwach członkowskich UE, pojawiła się nowa generacja instrumentów finansowych w ramach osi mikrofinansowania/przedsiębiorczości społecznej programu EaSI.

Dokument roboczy służb Komisji opiera się na danych zgromadzonych w ramach zewnętrznego badania uzupełniającego i oceny przeprowadzonej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES). Przedstawiciele Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego aktywnie angażowali się w ocenę, dostarczając dane i informacje oraz dzieląc się wiedzą fachową[4]. W tym dokumencie podsumowano również poprzednie oceny *ex ante* i *ex post* programu EaSI, uwzględniając jednocześnie odpowiednio ocenę śródokresową EaSI (2017 r.) i ocenę okresową EPMF (2014 r.). Wzięto również pod uwagę wyniki oceny *ex post* rozporządzenia w sprawie europejskiej sieci służb zatrudnienia (EURES) (2021 r.)[5] w celu zaakcentowania ustaleń dotyczących osi EURES, a także wyniki badania INOVA+ (2022 r.)[6]

---

[1]Wymogi dotyczące oceny są określone w odpowiednich podstawach prawnych oraz w zakresie programów EaSI i EPMF. Art. 38 ust. 1 rozporządzenia w sprawie programu EaSI stanowi, że „[o]cena końcowa określona w art. 13 ust. 4 [...] rozporządzenia [w sprawie EaSI] obejmuje ocenę końcową określoną w art. 9 decyzji 283/2010".

[2]Rozporządzenie w sprawie EaSI (UE) nr 1296/2013 (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:PL:PDF), zmienione rozporządzeniem (UE, Euratom) 2018/1046 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046).

[3]Decyzja w sprawie EPMF nr 283/2010/UE (https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:087:0001:0005:PL:PDF).

[4]Budżet programu EaSI był w głównej mierze zarządzany bezpośrednio przez Dyrekcję Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego (EMPL) na podstawie zaproszeń do składania wniosków i ofert. Spośród trzech instrumentów zgrupowanych w ramach trzeciej osi programu EaSI (oś mikrofinansowania/przedsiębiorczości społecznej) *instrument gwarancyjny* i *okno inwestycyjne budowania potencjału* wdrożono w sposób pośredni (Komisja powierzyła zarządzanie tymi instrumentami funduszowi EFI), natomiast *instrument finansowy* Komisja wdrożyła bezpośrednio. Oba instrumenty finansowe ustanowione w ramach EPMF (*instrument gwarancyjny* i *instrument finansowania*) również zostały wdrożone w trybie zarządzania pośredniego – przez EFI.

[5]Ocenę *ex post* rozporządzenia w sprawie EURES przeprowadzono zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/589 w sprawie EURES. Jej zakres objął cztery realizowane działania: usługi na rzecz osób poszukujących pracy i pracodawców, portal EURES, ukierunkowane programy wspierania mobilności i partnerstwa transgraniczne. Link do dokumentu SWD(2021) 217 final: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0217&rid=6. Link do rozporządzenia (UE) 2016/589: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.107.01.0001.01.ENG.

[6]Link do badania INOVA+: https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/6a3aa5b7-0254-11ed-acce-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search.

dotyczącego projektów eksperymentów społecznych, aby wesprzeć ustalenia odnoszące się do osi PROGRESS.

Przeprowadzono konsultacje z wieloma zainteresowanymi stronami, takimi jak organy krajowe, beneficjenci programów, organizacje prywatne, przedsiębiorstwa społeczne, instytucje pośrednictwa finansowego, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i mieszkańcy. Łącznie w procesie konsultacji informacje zwrotne przekazało ponad 400 zainteresowanych stron[7].

W niniejszym sprawozdaniu podsumowano najważniejsze ustalenia z oceny i wskazano mankamenty/obszary wymagające poprawy, na które Komisja powinna zwrócić szczególną uwagę w bieżącym okresie programowania. Sprawozdanie zawiera również przegląd wprowadzonych już usprawnień w komponencie EaSI w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+)[8].

2. Najważniejsze ustalenia z oceny

EaSI i EPMF wywołały efekt mnożnikowy dzięki finansowaniu szeregu uzupełniających się działań (badań, eksperymentów społecznych, budowania zdolności i platform wzajemnego uczenia się) oraz inicjatywom pilotażowym na rzecz wzrostu zatrudnienia, mobilności pracowników i dostępu do finansowania dla grup w trudnej sytuacji i przedsiębiorstw społecznych. Kluczowe ustalenia przedstawione poniżej zostały uporządkowane według pięciu kryteriów oceny.

2.1 Skuteczność

Kształtowanie polityki opartej na dowodach i dostrzegalność innowacji społecznych. EaSI udowodnił swoją skuteczność, wspierając proces kształtowania polityki opartej na dowodach. Dostarczył, w oparciu o szerokie podejście tematyczne i zasięg geograficzny, porównawczej wiedzy analitycznej i umożliwił wzajemne uczenie się. Najbardziej dostrzegalnymi i udanymi działaniami były eksperymenty społeczne; obejmowały one szerokie spektrum interwencji społecznych skierowanych do osób najbardziej potrzebujących. Uwzględnianie/osadzanie wyników eksperymentów społecznych w kształtowaniu polityki napotkało jednak na ograniczenia związane z brakiem odpowiednich kanałów upowszechniania i mechanizmów zachęt łączących EaSI i EFS z krajowymi zainteresowanymi stronami i decydentami. Ogólnie rzecz biorąc, ocena wykazała niewystarczające rozpowszechnianie wyników, najlepszych praktyk i możliwości finansowania w ramach EaSI.

Większa odpowiedzialność zainteresowanych stron i ich zdolność do wywierania wpływu na kształtowanie polityki. Program EaSI skutecznie zwiększył zdolności[9] zainteresowanych stron do uczestniczenia w wyznaczaniu kierunków polityki i wpływania na nią. Uzyskana i udostępniona wzajemnie wiedza pozwoliła decydentom w krajach uczestniczących i na

[7]Do przeprowadzenia konsultacji wykorzystano specjalne metody i narzędzia w zależności od danej grupy zainteresowanych stron: internetowe konsultacje publiczne prowadzone za pomocą kwestionariusza, częściowo ustrukturyzowane wywiady, grupy dyskusyjne i ukierunkowane badania statystyczne z kluczowymi zainteresowanymi stronami. Konsultacje te uzupełniły dane i informacje zgromadzone innymi metodami, takimi jak badanie źródeł wtórnych i analizy przykładów.

[8]Link do rozporządzenia (UE) 2021/1057 w sprawie EFS+: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1057.

[9]Ze wsparcia w ramach programu skorzystały sieci organizacji pozarządowych na szczeblu UE, przedstawiciele administracji krajowej, międzysektorowe eksperymenty społeczne, podmioty udzielające mikrokredytów i przedsiębiorcy społeczni, za sprawą bezpośrednich dotacji operacyjnych i dotacji na działania, a także dzięki działaniom szkoleniowym i materiałom upowszechniającym/informacyjnym.

szczeblu UE oprzeć decyzje dotyczące polityki na mocnych dowodach. Program zwiększył również świadomość społeczeństwa i jego poczucie odpowiedzialności, jeżeli chodzi o politykę UE w dziedzinie spraw społecznych. Wsparcie dla organizacji pozarządowych na szczeblu UE pozwoliło im uzyskać długoterminową stabilność; dzięki temu wsparciu stały się one kluczowym źródłem wiedzy fachowej, zarówno dla decydentów krajowych, jak i dla instytucji UE. Jednak konieczność corocznego ponownego składania wniosków przez sieci organizacji pozarządowych na szczeblu UE w ramach cyklicznych zaproszeń do składania wniosków przekłada się na poczucie niepewności tych sieci organizacji i powoduje obciążenia administracyjne (zarówno po stronie wnioskodawców, jak i służb Komisji).

Stworzenie stabilnego kanału komunikacji między UE a organizacjami oddolnymi. Dotacje operacyjne przyznane sieciom organizacji pozarządowych na szczeblu UE pozwoliły tym organizacjom uzyskać długoterminową stabilność i zwiększyć profesjonalizm dzięki zatrudnieniu stałych pracowników. Wspierając budowanie zdolności i wymianę doświadczeń, program sprawił, że wzrosła liczba organizacji członkowskich z poszczególnych krajów i że organizacje te zbliżyły się do siebie w poczuciu wspólnoty. W rezultacie polityka UE stała się dla tych organizacji bardziej widoczna i adekwatna.

Łatwiejsze uzupełnianie niedoborów siły roboczej dzięki zwiększonej mobilności pracowników. EaSI skutecznie ułatwiał kojarzenie wakatów i osób poszukujących pracy, przyczyniając się do zwiększenia przejrzystości rynku pracy i dostarczając istotnych informacji na temat warunków pracy i życia w UE. Ocena wykazała rosnącą użyteczność Europejskiego Portalu Mobilności Zawodowej (portalu EURES), a także transgranicznych partnerstw i ukierunkowanych programów wspierania mobilności, które przyczyniły się do skutecznego pośrednictwa pracy na szczeblu UE. Powyższe usługi wpłynęły na korzystniejsze postrzeganie zatrudnienia transgranicznego i zwiększyły geograficzną i zawodową mobilność pracowników. Ocena pokazuje, że negatywny wpływ na pozytywne wyniki miała niepełna publikacja ofert pracy na szczeblu krajowym do końca 2020 r. oraz niewystarczająca widoczność usług pośrednictwa pracy EURES wśród pracodawców.

Bardziej dostępne finansowanie dla grup w trudnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw społecznych. EaSI i EPMF odznaczały się wysoką skutecznością, jeżeli chodzi o wspieranie instytucji pośrednictwa finansowego w docieraniu do osób borykających się z trudnościami w dostępie do środków finansowych pozwalających na utworzenie lub rozwój działalności gospodarczej oraz w zapewnianiu finansowania przedsiębiorstwom społecznym. Umowy z instytucjami pośrednictwa finansowego umożliwiły udzielanie większej liczby pożyczek końcowym grupom docelowym i pozwoliły uzyskać większą płynność od oczekiwanej, zarówno w ramach EPMF, jak i w ramach EaSI[10]. Dodatkowym efektem był stały wzrost zasięgu geograficznego i zasięgu grup docelowych[11]. Z oceny wynika, że wsparcie dla niektórych kategorii (głównie kobiet i osób bezrobotnych) z czasem spadło, natomiast wsparcie dla osób starszych i osób pochodzących z państw trzecich znacznie wzrosło.

Usprawnione ekosystemy mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej. W ramach EaSI świadczono usługi szkoleniowe i doradcze na rzecz podmiotów oferujących

[10]Liczba udzielonych mikrokredytów wzrosła z „0" (punkt odniesienia sprzed uruchomienia EPMF) do około 32 000 w 2014 r. (wartość uzyskana poprzez EPMF) i do około 97 000 w 2020 r. (wartość uzyskana poprzez EaSI).

[11]Dzięki zwiększonemu budżetowi i rozszerzonemu zakresowi geograficznemu (obejmującemu również kraje kandydujące, potencjalne kraje kandydujące i państwa EOG-EFTA) EFI udało się dotrzeć do znacznie większej liczby krajów w ramach EaSI. Wsparcie udzielone w ramach EaSI objęło około 30 państw, natomiast wsparcie udzielone w ramach EPMF – około 20 państw.

mikrokredyty w celu wzmocnienia zdolności instytucji pośrednictwa finansowego do wdrażania produktów finansowych oferowanych w ramach osi mikrofinansowania/przedsiębiorczości społecznej. Z ilościowego punktu widzenia udzielone wsparcie przekroczyło początkowy cel, podczas gdy pod względem jakościowym kluczowym osiągnięciem EaSI okazało się zwiększenie zdolności podmiotów oferujących mikrokredyty. Tym samym wzmocniono ekosystemy mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej w państwach uczestniczących w programie.

Nierówny udział państw w EaSI. Zaproszenia do składania wniosków w ramach EaSI były otwarte dla wszystkich kwalifikujących się krajów, jednak to wnioskodawcy z krajów o większym doświadczeniu i wiedzy fachowej w zakresie ubiegania się o finansowanie unijne (ze względu na bliskość instytucji UE lub bardziej intensywne/proaktywne rozpowszechnianie informacji na temat możliwości finansowania ze środków unijnych) złożyli proporcjonalnie więcej wysokiej jakości wniosków niż podmioty z pozostałych krajów (zwłaszcza małych krajów, państw członkowskich, które są krócej w UE, oraz krajów kandydujących / potencjalnych krajów kandydujących). Z tego względu wspomniani wnioskodawcy mieli większe szanse na to, że zostaną wybrani w trybie zarządzania bezpośredniego (w oparciu o kryteria jakości określone w zaproszeniach do składania wniosków).

Włączenie zasad „horyzontalnych" do obu programów. Ocena wykazała, że w przypadku zainteresowanych stron – w szczególności sieci organizacji pozarządowych na szczeblu UE, ale także beneficjentów dotacji w ramach EaSI oraz instytucji pośrednictwa finansowego korzystających z EaSI/EPMF – przewodnią regułą realizacji programów było stosowanie zasad horyzontalnych przewidzianych w podstawach prawnych obu programów[12] .

2.2 Efektywność

Racjonalna pod względem kosztów realizacja działań. Analiza kosztów i wyników wykazała, że na działania przeznaczono wystarczające zasoby oraz że cele zostały skutecznie osiągnięte. Zainteresowane strony[13] uznały, że starania związane z realizacją działań były proporcjonalne do korzyści, a przeznaczony budżet był wystarczający do osiągnięcia zamierzonych wyników. Efektywność ta została jednak ograniczona przez obciążenie administracyjne na etapach składania wniosków, wyboru wnioskodawcy i realizacji projektów, w szczególności w przypadku małych struktur i sieci organizacji pozarządowych na szczeblu UE, zarządzających ograniczonymi zasobami finansowymi i kadrowymi.

Odpowiedni przydział zasobów i ogólny brak strat. Analiza kosztów i wyników wykazała, że przekształcenie nakładów w wyniki odbywało się w możliwie najbardziej wydajny sposób. Zapotrzebowanie na mikrofinansowanie i przedsiębiorczość społeczną przewyższyło oczekiwania; środki z powodzeniem uzupełniono dzięki gwarancji Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Z oceny wynika również, że koszty

[12]W ocenie przeanalizowano również, w jaki sposób w programie EaSI uwzględniano – na potrzeby realizacji celów – zasady horyzontalne określone w art. 4 rozporządzenia w sprawie EaSI, czyli zwracanie uwagi na grupy w trudnej sytuacji; zagwarantowanie odpowiedniej i godnej ochrony socjalnej; oraz promowanie trwałego zatrudnienia wysokiej jakości. Analogiczne zasady horyzontalne zostały włączone do ogólnych celów EPMF (art. 2 decyzji w sprawie EPMF).

[13]W ocenie brakowało wprawdzie dowodów ilościowych dotyczących kosztów i korzyści niektórych wyników (zwłaszcza uzyskanej wiedzy analitycznej, ale również wyników działań w zakresie budowania zdolności, wzajemnego uczenia się i eksperymentów społecznych), analizę uzupełniono jednak o ustalenie, w jaki sposób działania zaspokajały potrzeby grup docelowych.

administracyjne były stałe i dobrze rozplanowane przez cały okres. Koszty administracyjne były niższe niż oczekiwano, co oznacza wysoki poziom efektywności[14].

2.3 Europejska wartość dodana

Osiąganie skutków i rozwój współpracy, które w innym przypadku nie miałyby miejsca. Ocena wykazała, że EaSI był dla państw uczestniczących konkretną platformą wymiany wiedzy i wzajemnego uczenia się, umożliwił skonsolidowanie sieci organizacji pozarządowych na szczeblu UE i zwielokrotnienie liczby członków tych sieci w całej UE. Pozwolił na pogłębienie współpracy w ramach systemu EURES, co przełożyło się na poprawę mobilności pracowników na szczeblu UE. Zarówno EaSI, jak i EPMF zwiększyły wsparcie dla mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej na szczeblu UE w drodze współpracę z EFI na rzecz innowacji. Stymulowały również współpracę i wzajemne uczenie się zainteresowanych stron reprezentujących sektor publiczny, prywatny i społeczeństwo obywatelskie, które w przeciwnym razie nie podlegają wielu zachętom prowadzącym do współpracy. Osiągnięto ponadto lepsze dopasowanie do potrzeb grup docelowych.

Tworzenie europejskiej wartości dodanej w stosunku do płaszczyzny krajów. Ocena wykazała, że EaSI okazał się najbardziej odpowiednim narzędziem do osiągnięcia wyników obejmujących swoim zasięgiem całą UE, takich jak bazy danych porównawczych, badania i działania w zakresie wzajemnego uczenia się – są to tematy, które nie zawsze traktuje się priorytetowo na innych szczeblach sprawowania rządów. Jest również mało prawdopodobne, aby bez wsparcia EaSI programy krajowe były w stanie wspierać eksperymenty społeczne w państwach uczestniczących i w sieciach organizacji pozarządowych na szczeblu UE. Nie udostępniono ponadto żadnych innych zasobów Unii Europejskiej, które byłyby specjalnie przeznaczone na potrzeby partnerstwa transgranicznego, ukierunkowanych programów mobilności i portalu z ofertami pracy na szczeblu UE.

Poprawienie dostępu mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw społecznych do finansowania na szczeblu UE. Program EaSI zapewnił określonym grupom docelowym wsparcie, które w przeciwnym razie nie byłoby możliwe. Ocena wykazała, że EaSI i EPMF wypełniły na szczeblu krajowym wyraźną lukę, której istnienie stwierdzono na odpowiednich rynkach mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej. Dzięki programom udało się zmniejszyć ryzyko dla instytucji pośrednictwa finansowego, ułatwiając tym samym dostęp do finansowania i jego dostępność dla bezrobotnych, osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, mikroprzedsiębiorstw i przedsiębiorstw społecznych.

2.4 Spójność i komplementarność

Unikanie powielania działań i zwiększanie efektywności. Program EaSI zgromadził rozdrobnione, lecz uzupełniające się fundusze pod jednym „dachem", zwiększając tym samym europejską wartość dodaną i eliminując jednocześnie powielanie działań. Racjonalizacja instrumentów, zasad i procedur pod szyldem EaSI ograniczyła czas poświęcony na programowanie i wdrażanie, a także zainwestowane środki pieniężne

[14]Ogólne koszty administracyjne obejmują wydatki związane z monitorowaniem, oceną, spotkaniami koordynacyjnymi, rozwojem systemów informatycznych, kontrolą, komunikacją. Na koszty zarządzania składają się koszty pieniężne (związane z organizacją posiedzeń Komitetu ds. EaSI, koszty związane z monitorowaniem i oceną programu) oraz koszty niepieniężne (łączna liczba pracowników zatrudnionych w pełnym wymiarze czasu pracy i zaangażowanych w koordynację programu). Nie udało się jednak wyciągnąć wiarygodnych wniosków na temat kosztów zarządzania z uwagi na niewystarczające informacje na temat podejścia metodycznego *ex ante* zastosowanego do szacunków.

i niepieniężne, co przełożyło się na wzrost efektywności. Ocena potwierdziła, że wsparcie udzielone w ramach EaSI było skuteczniejsze i efektywniejsze w zaspokajaniu potrzeb zainteresowanych stron niż rozdrobnione wsparcie udzielane każdorazowo w poprzednich programach[15].

Komplementarność między EaSI a EFS. Oba programy są podobne pod względem przyjętych celów, ale różnią się pod względem podejścia do ich osiągnięcia, tj. jeden program jest zarządzany bezpośrednio lub pośrednio, a w drugim stosuje się zarządzanie dzielone. Ocena wykazała jednak brak synergii między tymi programami, głównie w związku ze zwiększonym poziomem innowacji społecznych testowanych w ramach EaSI. Ocena wskazuje na niewystarczające upowszechnianie wyników EaSI na szczeblu krajowym, zwłaszcza wśród instytucji zarządzających EFS, oraz na brak zachęt/mechanizmów ułatwiających przejście z trybu zarządzania bezpośredniego na tryb zarządzania dzielonego. Stwierdzono również występowanie pewnej komplementarności między trzecią osią EaSI a EFS – która występowała rzadko przed uruchomieniem EaSI[16]. Stanowi to poprawę w porównaniu z poprzednimi okresami, w których potencjalna komplementarność EPMF i EFS była wykorzystywana w niewystarczającym stopniu.

Komplementarność między EaSI a innymi programami Unii. Pomimo podobieństw pod względem celów i grup docelowych ukierunkowanie programu EaSI było dostatecznie odmienne (pod względem celów, działań, grup docelowych, zakresu geograficznego i priorytetów polityki) w porównaniu z innymi funduszami na szczeblu UE (Erasmus+, „Horyzont 2020", EURAXESS, Interreg, COSME, InnovFin), co zapobiegło pokrywaniu się działań. Ocena pokazała, że istnieje konsensus co do znaczenia, jakie ma utrzymanie różnych rodzajów wsparcia na szczeblu UE, przy jednoczesnym zapewnieniu większej koordynacji między programami UE skierowanymi do tych samych grup.

[15]Program EaSI opierał się na trzech istniejących wcześniej instrumentach i zapewniał kontynuację działań prowadzonych w ramach tych instrumentów; wspomniane instrumenty to: program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej (PROGRESS), sieć europejskich służb zatrudnienia (EURES) oraz europejski instrument mikrofinansowy (EPMF).

[16]Szczegółowa analiza przeprowadzona przez Parlament Europejski (s. 16), oparta na badaniu uzupełniającym dotyczącym oceny śródokresowej EPMF (2014 r.), wykazała, że jedynie 20 % instytucji pośrednictwa finansowego EPMF zgłosiło współpracę z podmiotami wspieranymi przez EFS.

2.5 Adekwatność

Jasne i nieprzerwane zapotrzebowanie na wszystkie rodzaje ocenianych działań. Ocena wykazała, że istnieje wyraźna i nieprzerwana potrzeba działań analitycznych służących jako poparcie dowodów dotyczących polityki, w tym eksperymentów społecznych, budowania zdolności na rzecz zwiększenia udziału zainteresowanych stron / wpływu na polityk, instrumentów ułatwiających mobilność geograficzną i zawodową, a także przyczyniających się do rozszerzenia dostępu do finansowania, w szczególności dla grup w trudnej sytuacji.

Skuteczna adaptacja do nowych priorytetów i wyzwań. Ocena wykazała, że udało się dostosować program EaSI do nowych wyzwań i priorytetów (kryzys uchodźczy, brexit, pandemia COVID-19, dwojaka transformacja – ekologiczna i cyfrowa) dzięki różnorodności i komplementarności uwzględnionych działań, a także dzięki stosunkowo prostemu programowaniu i wdrażaniu w trybie zarządzania bezpośredniego i pośredniego.

Wkład w dobrostan grup docelowych i nadrzędne cele polityki. Podsumowując wykazane korzyści gospodarcze, społeczne i finansowe, odniesione przez grupy docelowe, w ocenie stwierdzono, że EPMF i EaSI przyczyniły się do poprawy dobrostanu ludzi i ich środowiska oraz do wzmocnienia ich pozycji zgodnie ze strategią „Europa 2020", Europejskim filarem praw socjalnych oraz celami zrównoważonego rozwoju ONZ. Korzyści te prawdopodobnie utrzymają się w perspektywie średnio- i długoterminowej, przy uwzględnieniu ciągłej adekwatności i trwałości działań.

Konsensus co do znaczenia, jakie ma utrzymanie tego rodzaju wsparcia na szczeblu UE. W ocenie wskazano, że obecna architektura EFS+, wraz z systemem połączonego zarządzania dzielonego, bezpośredniego i pośredniego, może zwiększyć pozytywne efekty i skalowalność działań w ramach EaSI, przy jednoczesnym zapewnieniu większej koordynacji z programami UE skierowanymi do tych samych grup.

3. Wnioski

Pomimo adekwatności działań mających na celu sprostanie wyzwaniom społecznym ograniczona skala i źródła finansowania obu programów sprawiły, że te programy nie wpłynęły na ogólne trendy społeczno-gospodarcze. W ocenie wskazano również konkretne obszary potencjalnie wymagające poprawy, na które Komisja może zwrócić szczególną uwagę przy programowaniu działań na potrzeby następnej wersji EFS+, co ważne jest także dla pozostałych partnerów uczestniczących obecnie w realizacji, takich jak Europejski Urząd ds. Pracy (ELA) i InvestEU[17].

3.1 Wnioski, które wykorzystano już w praktyce

Poniżej wyjaśniono, jak w architekturze EFS+ wykorzystano – opierając się w szczególności na wnioskach z oceny śródokresowej EaSI – wdrożone doświadczenia opisane w ocenie *ex post* dotyczącej EaSI.

[17]W latach 2021–2027 EaSI stał się integralną częścią jednolitego funduszu skonsolidowanego Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Zachowano wiele poprzednich odrębnych zapisów programu EaSI, co zapewniło ciągłość jego celów, a jednocześnie podkreśliło ich wymiar społeczny w kontekście wspierania Europejskiego filaru praw socjalnych. Instrumenty finansowe na rzecz mikrofinansowania i przedsiębiorstw społecznych wdrożone w ramach wcześniejszego programu EaSI wykorzystano w ramach Funduszu InvestEU, natomiast funkcję biura koordynacji sieci EURES przekazano Europejskiemu Urzędowi ds. Pracy (ELA) założonemu w 2019 r.

- **Ustrukturyzowane informacje i rozpowszechnianie**. Informacje o możliwościach finansowania i wynikach w ramach komponentu EaSI są udostępniane od 2021 r. za pośrednictwem portalu Funding and Tenders. Portal ten jest faktycznym punktem kompleksowej obsługi, który umożliwia nie tylko poszukiwanie możliwości, ale również codzienną interakcję z UE w odniesieniu do projektów[18]. Stanowi on wyjątkowy punkt kontaktowy umożliwiający w pełni elektroniczną obsługę centralnie zarządzanych dotacji i zamówień publicznych. Obejmuje wszystkie centralnie zarządzane programy UE, zapewniając łatwy dostęp do finansowania i możliwości wzięcia udziału w przetargach w oparciu o słowa kluczowe i wyszukiwanie pełnotekstowe. Część dotycząca zamówień publicznych będzie dalej rozwijana z myślą o pełnej integracji usług związanych z zamówieniami publicznymi (obsługa elektroniczna, podobnie jak w przypadku dotacji). Ponadto krajowe punkty kontaktowe komponentu EaSI informują o możliwościach i wynikach związanych z komponentem EaSI w językach państw uczestniczących. Przed przyjęciem każdego rocznego programu prac dotyczącego komponentu EaSI organizuje się również usystematyzowane konsultacje[19] z zainteresowanymi stronami.
- **Lepsze warunki pozwalające na zwiększanie skali innowacji społecznych.** Rozporządzenie w sprawie EFS+ zawiera zachęty dla państw członkowskich do korzystania z nowego zintegrowanego podejścia do promowania innowacji społecznych. W związku z tym w komponencie EaSI nadal testuje się nowe rozwiązania strategiczne na małą skalę za pośrednictwem eksperymentów społecznych. Komponent ten nadal stanowi też podstawę dla działań w zakresie rozszerzania, usprawniania i powielania innowacji społecznych w ramach komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym lub innych funduszy. Tym przepisom prawnym[20] towarzyszą jednak nowe środki wsparcia innowacji społecznych, w szczególności współpraca transnarodowa[21] na rzecz finansowania centrów kompetencji w zakresie innowacji społecznych oraz krajowych punktów kontaktowych[22]. Cele transformacji cyfrowej i ekologicznej są również w coraz większym stopniu uwzględniane w działaniach w ramach komponentu EaSI; przykładowo już w 2022 r. ogłoszono zaproszenie do składania wniosków w celu przetestowania rozwiązań w zakresie innowacji społecznych służących wspieraniu transformacji ekologicznej

[18]Informacje o projektach są podawane w sekcji Projekty i wyniki, natomiast system eGrant – dostępny za pośrednictwem tego samego portalu – stał się jednolitym portalem cyfrowym na potrzeby wszelkich kontaktów (zgłoszeń, oceny, wdrażania i sprawozdawczości) między wnioskodawcami a Komisją. W portalu dostępne są również dodatkowe informacje i dane statystyczne dotyczące wniosków, wskaźników powodzenia, finansowanych projektów i uczestników. Ponadto na portalu znajduje się również sekcja „Aktualności i wydarzenia" zawierająca informacje na temat komponentu EaSI. W tym miejscu Komisja informuje o wydarzeniach związanych z EaSI, na przykład wydarzeniach organizowanych w państwach członkowskich i państwach uczestniczących, oraz publikuje artykuły na temat tego komponentu.

[19]Ten coroczny dialog strategiczny obejmuje dwie części: z jednej strony, w formie spotkań online prowadzonych w ramach dialogu odbywają się konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu UE; z drugiej strony, za pośrednictwem wymiany wiadomości e-mail zasięga się opinii partnerów społecznych na szczeblu UE.

[20]Rozporządzenie w sprawie EFS zawierało przepis (art. 9) dotyczący promowania innowacji społecznych, natomiast rozporządzenie w sprawie EFS+ zobowiązuje państwa członkowskie do określenia co najmniej jednego priorytetu w zakresie wspierania innowacji społecznych i eksperymentów społecznych lub rozszerzania innowacji testowanych na małą skalę w ramach komponentu EaSI i innych programów Unii. Maksymalna stopa współfinansowania dla takich priorytetów może być zwiększona do 95 % w odniesieniu do maksymalnie 5 % krajowych zasobów w ramach komponentu EFS+ objętego zarządzaniem dzielonym.

[21]Zgodnie z art. 15 rozporządzenia w sprawie EFS+ państwa członkowskie mogą wspierać działania w zakresie współpracy transnarodowej w ramach któregokolwiek z celów szczegółowych programu. Pula środków finansowych w wysokości 175 mln EUR (w cenach z 2018 r.) została przydzielona na współpracę transnarodową z myślą o przyspieszeniu transferu „rozwiązań innowacyjnych" i ich rozszerzeniu. W związku z tym wybrano sześć konsorcjów w celu utworzenia centrów kompetencji w zakresie innowacji społecznych i stymulowania innowacji społecznych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i transnarodowym. Centra te, obecne w 25 krajach i obejmujące 148 organizacji, pomagają instytucjom zarządzającym w programowaniu i wdrażaniu działań w zakresie innowacji społecznych, a także we wspieraniu organizacji w terenie w procesie budowania zdolności, transferu wiedzy i tworzenia sieci kontaktów.

[22] Krajowe punkty kontaktowe stanowią uzupełniającą inicjatywę wsparcia, która finansowana jest w ramach komponentu objętego zarządzaniem bezpośrednim. Działalność centrów kompetencji koncentruje się na innowacjach społecznych, natomiast krajowe punkty kontaktowe dostarczają informacji o wszystkich działaniach w ramach komponentu EaSI, w tym o możliwościach finansowania, wymaganiach dotyczących wniosków i wynikach projektów.

i cyfrowej w szkołach, ośrodkach szkoleniowych, miejscach pracy i społecznościach lokalnych.

- **Synergie z innymi programami Unii.** Do celów EFS+ należy w szczególności zapewnienie komplementarności z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskim Funduszem Dostosowania do Globalizacji (EFG), programem Erasmus+, Europejskim Korpusem Solidarności, Funduszem Azylu, Migracji i Integracji (FAMI), a także z programem „Horyzont Europa" i programem „Cyfrowa Europa". Jednym z przykładów synergii między EFS+ i programem Erasmus+ jest wspólne finansowanie systemu EUROPASS, co jest wartym uwagi przykładem współpracy między ESF+ a programem Erasmus+[23].

- **Uproszczone zarządzanie.** EFS+ działa zarówno w oparciu o zarządzanie dzielone, jak i bezpośrednie, bazując na nowej, prostszej strukturze zarządzania. Komitet EFS+ wspierają dwie wyspecjalizowane techniczne grupy robocze, z których jedna zajmuje się zarządzaniem dzielonym, a druga komponentem EaSI. Taka struktura zarządzania umożliwia uzyskanie większych efektów synergii na etapie programowania i wdrażania; jednocześnie skuteczniej łączy się różne rodzaje działań i beneficjentów. Jeśli chodzi o alokację zasobów, komponent EaSI w coraz większym stopniu koncentruje się na równoważeniu konkurujących ze sobą potrzeb i priorytetów, natomiast poprzednie granice (orientacyjna alokacja udziałów) między osiami zostały całkowicie usunięte.

- **Zwiększona elastyczność budżetu.** Ocena *ex post* potwierdziła ustalenie z oceny śródokresowej EaSI, zgodnie z którym klauzula dotycząca elastyczności umożliwiająca dostosowanie finansowania w ramach trzech osi (art. 33 rozporządzenia w sprawie EaSI[24]) okazała się w praktyce nieskutecznym przepisem ze względu na potencjalnie nadmierne obciążenie administracyjne związane z wprowadzeniem tych zmian. Na podstawie ustaleń z oceny śródokresowej EaSI w drodze rozporządzenia Omnibus (2018 r.) wprowadzono zmiany do rozporządzenia w sprawie EaSI w celu zwiększenia elastyczności budżetu. W rezultacie art. 33 stał się nieaktualny i z tego względu, po jego uchyleniu, został wykreślony z podstawy prawnej EaSI. Na lata 2021–2027 zniesiono trzy moduły poprzedniego programu EaSI (PROGRESS, EURES i mikrofinansowanie/przedsiębiorczość społeczna), upraszczając jednocześnie finansowanie, czyniąc je bardziej elastycznym.

- **Uproszczony i ulepszony system pomiaru wyników.** Ocena pokazuje, że uproszczenie i racjonalizacja systemu monitorowania i oceny programu są niezbędne do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, na jakie narażone są służby Komisji Europejskiej i zainteresowane strony[25]. W rozporządzeniu w sprawie EFS+ (na podstawie ustaleń z oceny śródokresowej programu EaSI, które zostały potwierdzone w ocenie *ex post*) wskazano pięć kluczowych wskaźników skuteczności działania, które są zrozumiałe, praktyczne i mogą zostać realnie wykorzystane do celów sprawozdawczości w zakresie postępów komponentu EaSI w realizacji jego celów. W nowym systemie monitorowania i oceny przewidziano dane gromadzone przy użyciu komplementarnych metod, takich jak

[23]EFS+ i program Erasmus+ funkcjonują w podobnych obszarach, w szczególności pomagając uczestnikom w zdobywaniu nowych umiejętności, podnoszeniu kwalifikacji w odpowiedzi na potrzeby sektorów przemysłowych, poszerzaniu kompetencji cyfrowych, a także podnoszeniu jakości kształcenia i szkolenia.
[24]Strona internetowa dotycząca rozporządzenia EaSI zawiera zmienioną wersję rozporządzenia, w którym skreślono art. 33.
[25]W oparciu o doświadczenia związane z systemem pomiaru wyników EaSI – obejmującym łącznie 42 główne i uzupełniające wskaźniki – powstał uproszczony system z ograniczoną liczbą wskaźników ilościowych do pomiaru wyników komponentu EaSI w latach 2021–2027.

wywiady, grupy dyskusyjne i badania ankietowe. Pozwoli to zapewnić należyte zrozumienie opinii zainteresowanych stron i interakcji między nimi. Aby skutecznie kontrolować zależności między polityką a wdrożeniem programu, stosuje się metody triangulacji, które pozwalają na zebranie szerokiego zakresu dostępnych danych, w tym informacji ilościowych i jakościowych.

3.2 Wnioski, które należy wykorzystać w kształtowaniu przyszłej polityki

W ramach komponentu EaSI, ale także – w stosownych przypadkach – w ramach Europejskiego Urzędu ds. Pracy (prowadzącego portal EURES od 2019 r.) i programu InvestEU (łączącego wiele wcześniejszych instrumentów finansowych UE, w tym instrumenty wdrożone w ramach EaSI) można zająć się kilkoma obszarami wymagającymi poprawy.

- **Poprawa widoczności komponentu EaSI** poprzez zwiększenie częstotliwości i dostosowanie harmonogramu publikowania informacji dotyczących możliwości finansowania; poprzez rozpowszechnianie większej liczby wyników, przykładów z poszczególnych państw i dobrych praktyk; poprzez utworzenie internetowych baz projektów; poprzez zapewnienie, aby informacje docierały do szerokiego grona odbiorców pod względem zasięgu geograficznego i rodzajów zainteresowanych stron; poprzez uczynienie treści stron internetowych bardziej przyjaznymi dla użytkownika i dostępnymi dla ogółu społeczeństwa, w tym poprzez dostarczanie informacji w wielu językach.

- **Zapewnienie większej widoczności wyników eksperymentów społecznych** (zwłaszcza wśród instytucji zarządzających EFS+ objętych zarządzaniem dzielonym) oraz portalu EURES (zwłaszcza wśród pracodawców).

- **Poszukiwanie nowych sposobów i zachęt celem zwiększenia udziału eksperymentów społecznych o poszerzonym zasięgu**, liczby krajowych wakatów publikowanych w portalu EURES oraz dostępu kobiet i bezrobotnych do rynku instrumentów finansowych.

- **Usprawnienie powiązania między portalem EURES a portalem Europass** za pośrednictwem jednego konta zapewniającego dostęp do wszystkich wniosków poprzez unikatowy unijny login dla EURES i Europass; poprzez ułatwienie przechodzenia między EURES a Europass; oraz poprzez usunięcie pokrywających się funkcji[26].

- **Poszukiwanie sposobów na zmniejszenie obciążeń administracyjnych związanych z dotacjami na działania i dotacjami operacyjnymi** po stronie wnioskodawców i służb Komisji.

- **Zwiększenie synergii między funduszami na szczeblu UE ukierunkowanymi na podobne grupy**, w szczególności funduszami wdrażanymi przez Dyrekcję Generalną

[26]Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego oraz Europejski Urząd ds. Pracy prowadzą obecnie rozmowy na temat szczegółów tych udoskonaleń technicznych.

ds. Edukacji, Młodzieży, Sportu i Kultury (EAC), Dyrekcję Generalną ds. Rynku Wewnętrznego, Przemysłu, Przedsiębiorczości i MŚP (GROW) i Dyrekcję Generalną ds. Badań Naukowych i Innowacji (RTD), oraz dodatkowo między innymi funduszami, na przykład funduszami na rzecz ludności wiejskiej (EFRROW).

- **Skuteczniejsze włączanie zasad horyzontalnych** do działań w ramach komponentu EaSI, zwłaszcza w kwestiach związanych z niepełnosprawnością i dostępnością.

- **Skuteczniejsze włączanie celów transformacji cyfrowej i ekologicznej** do działań w ramach komponentu EaSI. Przyczynianie się do lepszego wykorzystania cyfrowych usług finansowych, w szczególności przez osoby w trudnej sytuacji, które mają najmniejsze szanse na odniesienie korzyści z cyfryzacji usług finansowych (również na obszarach wiejskich).

- **Zapewnienie dodatkowego finansowania** w celu umożliwienia rozszerzenia lub przeniesienia sprawdzonych eksperymentów społecznych na inne podmioty lub do innego otoczenia, a tym samym wywarcia większego wpływu, co ułatwi rozwój przedsiębiorstw społecznych, rozwój sektora mikrofinansów[27], a także pozwoli sprostać nowym wyzwaniom społecznym, środowiskowym i cyfrowym.

- **Zapewnienie odpowiedniego przedziału czasowego i zakresu oceny**, w szczególności w odniesieniu do działań związanych z budowaniem zdolności, eksperymentami społecznymi i przejrzystością rynku pracy, które wymagają czasu, aby nabrać skuteczności.

W przyszłości kluczowym mechanizmem wspierania zatrudnienia i innowacji społecznych w Europie, tworzenia synergii z komponentem EFS+ objętym zarządzaniem dzielonym, wspierania polityki UE i państw członkowskich w obszarze zatrudnienia, spraw społecznych i umiejętności (zwłaszcza wdrażania Europejskiego filaru praw socjalnych), zwiększania zdolności zainteresowanych stron oraz promowania szerszego wykorzystania finansowanych inicjatyw będzie zintegrowany komponent EaSI w ramach EFS+.

[27]W ocenie wykazano, że budżet przeznaczony początkowo na trzecią oś EaSI był niewystarczający (konieczne było uzupełnienie w celu zamknięcia luki w finansowaniu)