



Bruksela, dnia 5.12.2012
[...] (2012) 409 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący zalecenia Rady
w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży

{ COM(2012) 729 final }

Tłumaczenie oficjalnego dokumentu SWD(2012)409

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
towarzyszący dokumentowi

Wniosek dotyczący zalecenia Rady
w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży

1. CO STANOWI GWARANCJĘ DLA MŁODZIEŻY?

1.1 Koncepcja gwarancji dla młodzieży

Młodzież z trudem usiłuje znaleźć punkt oparcia na rynku pracy. Trudności te nasiliły się w czasie obecnego kryzysu, bowiem w takiej sytuacji gospodarczej ludzie młodzi często są zwalniani jako pierwsi i zatrudniani jako ostatni. Konieczne jest, zarówno obecnie, jak i w przyszłości, znalezienie odpowiedzi dotyczących w sposób szczególny młodzieży, w związku z czym Komisja przedstawia wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży.

Państwa członkowskie powinny zapewnić otrzymanie przez młodzież w ciągu czterech miesięcy od ukończenia szkoły lub uzyskania statusu bezrobotnego dobrej jakościowo oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyki zawodowej.

Koncepcja gwarancji dla młodzieży nie jest nowa. Już w 1981 r. Rada Nordycka¹ zdefiniowała ją jako „sytuację społeczną, w której wszyscy młodzi ludzie mają zagwarantowane prawdziwe możliwości kształcenia, szkolenia i zatrudnienia zgodnie z aspiracjami, zdolnościami i zainteresowaniami jednostki z jednej strony, a z drugiej strony z potrzebami i celami społeczeństwa”. Dziś można by dodać „i gospodarki”.

Młodzież należy wspierać w taki sposób, aby osiągnąć wynik w postaci pracy, rozpoczęcia dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyki zawodowej. Potrzebne wsparcie będzie odmienne w zależności od indywidualnej sytuacji. Dla wielu młodych ludzi krótkie i proste interwencje, takie jak powszechne doradztwo zawodowe, informacje dotyczące kształcenia i rynku pracy, są wystarczające, aby mogli samodzielnie uzyskać pożądane praktyki zawodowe w określonym czasie. W innych przypadkach konieczne będzie dokonanie oceny osób wchodzących na rynek pracy, dopasowanie wakatów i w razie konieczności przeprowadzenie krótkiego szkolenia w zakresie sporządzania CV. Jeszcze inne osoby, należące często do młodzieży znajdującej się w niekorzystniejszej sytuacji (takie jak osoby o niskich umiejętnościach lub napotykające inne bariery), będą potrzebowały głębszych, dłuższych i bardziej złożonych interwencji oraz stosowania konkretnych ofert w celu zapewnienia również im możliwości korzystania z gwarancji dla młodzieży.

Celem gwarancji dla młodzieży jest dopilnowanie, aby nikt nie został pozostawiony samemu sobie, aby wszyscy młodzi ludzie, którym samodzielnie nie udało się pozyskać żadnej oferty, otrzymali w określonym czasie ofertę pracy, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyki zawodowej.

¹ „Youth Guarantee: Theory or Reality”, Sekretariat Nordyckiej Rady Ministrów, czerwiec 1981 r.

Biorąc pod uwagę obecne wysokie stopy bezrobocia w całej Europie, jak również fakt, że w większości niedawnych prognoz² przygotowanych przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) nie zapowiedziano zmiany tej tendencji w nadchodzących latach oraz uwzględniając w szczególności ogromną liczbę ponad 7,5 mln młodych ludzi poniżej 25 roku życia, którzy obecnie nie kształcą się, nie pracują ani nie szkolą się (młodzież NEET), sprawą najpilniejszą jest pomoc w zmniejszeniu tej liczby, a w każdym razie w powstrzymaniu jej wzrostu dzięki gwarancji dla młodzieży.

W związku z tym Komisja Europejska wzywa państwa członkowskie do podjęcia działań i zapewnienia młodym ludziom gwarancji dla młodzieży w ciągu czterech miesięcy od momentu, w którym uzyskują oni status bezrobotnego lub kończą formalne kształcenie. Ponieważ powodzenie gwarancji dla młodzieży zależy od szeregu podmiotów i działań (np. zajęcia się kwestiami takimi jak świadomość i podejmowanie ofert), Komisja proponuje zbiór wytycznych stanowiący część zalecenia i omówiony dodatkowo w sekcji 3 niniejszego dokumentu roboczego służb Komisji.

1.2 Zasady, które należy uwzględnić przy ustanawianiu programów

Podczas opracowywania programu gwarancji dla młodzieży możliwe jest pojawienie się szeregu zasadniczych pytań, a odmienne sytuacje w poszczególnych państwach członkowskich (lub na szczeblu regionalnym lub lokalnym) mogą prowadzić do różnic w sposobach przygotowania programu i jego dalszej realizacji.

Po pierwsze, należy zauważyć, że młodzież, chociaż wymaga szczególnego monitorowania i interwencji w ramach ogólnej gwarancji dla młodzieży, nie stanowi **grupy jednorodnej** i należy do **różnych środowisk społecznych; ponadto trzeba będzie w sposób szczególny uwzględnić tę młodzież, która jest wyjątkowo narażona na ryzyko znalezienia się lub pozostawania w sytuacji młodzieży NEET**. Na przykład młode kobiety dłużej pozostają w sytuacji młodzieży NEET i wykazują w tym względzie mniejszą rotację niż ma to miejsce w przypadku młodych mężczyzn, zwłaszcza w południowej i wschodniej Europie (Bułgaria, Republika Czeska, Grecja, Węgry, Włochy, Malta i Polska), gdzie młode kobiety mają większy udział w rocznym wskaźniku dotyczącym młodzieży NEET oraz grupie stale pozostającej w sytuacji młodzieży NEET za lata 2006–2009, a także wykazują niższe wskaźniki dezaktywizacji zawodowej niż mężczyźni³. Gdy jednak kobiety wychodzą z sytuacji młodzieży NEET, powrót do niej jest w niektórych państwach mniej prawdopodobny. Dłuższe pozostawanie w sytuacji młodzieży NEET w przypadku młodych kobiet wynika prawdopodobnie z faktu, że wśród kobiet niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się występuje większe prawdopodobieństwo bierności niż bezrobocia. Opracowując i wdrażając program gwarancji dla młodzieży, państwa członkowskie powinny zwrócić uwagę na aspekty problemów związane z płcią. Wskaźniki zasięgu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy (tj. liczba aktywnych młodych uczestników jako odsetek populacji młodzieży NEET w wieku 15–24) są obecnie niższe w przypadku młodych kobiet niż w przypadku mężczyzn we wszystkich państwach. Jeśli chodzi o średni wskaźnik zasięgu oddziaływania aktywnej polityki rynku pracy, wynosi on 26,3 % w przypadku młodych kobiet wobec 33,9 % w przypadku młodych mężczyzn. Jeśli chodzi o wskaźniki zasięgu działań szkoleniowych, różnice ze względu na płeć osiągają 8,5 punktów procentowych (13 % w przypadku młodych kobiet wobec 21,5 % w przypadku mężczyzn)⁴.

² http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_189461/lang--en/index.htm

³ Obliczenie pochodzące z europejskiej sieci na rzecz równości płci.

⁴ Sprawozdanie europejskiej sieci na rzecz równości płci „Starting fragile: gender differences in the youth labour market”, 2012 r.

Eurofound⁵ zidentyfikowała osiem następujących różnych istotnych uwarunkowań zwiększających prawdopodobieństwo dołączenia przez młodych ludzi do kategorii młodzieży NEET: (i) niepełnosprawność; (ii) pochodzenie imigracyjne; (iii) niskie wykształcenie; (iv) zamieszkanie na terenach oddalonych; (v) pochodzenie z gospodarstwa domowego o niskim dochodzie; (vi) posiadanie rodziców, którzy doświadczyli bezrobocia; (vii) posiadanie rodziców o niskim poziomie wykształcenia i (viii) pochodzenie z rodzin rozwiedzionych. Uwarunkowania te, zwłaszcza gdy występują łącznie, mogą prowadzić do słabych wyników, a niekiedy także do dyskryminacji, zarówno w szkole, jaki i na rynku pracy, czyniąc kolejne kroki szczególnie trudnymi dla tej młodzieży.

W związku z tym programy powinny odnosić się do sytuacji ludzi młodych obecnie najbardziej odsuniętych od rynku pracy, którzy mogą nie być gotowi na przyjęcie realnej oferty pracy, kiedy staną się bezrobotnymi lub gdy opuszczą szkołę, i którzy mogą wymagać specjalnych ofert w zakresie szkoleń i intensywnego doradztwa. Eurofound⁶ stwierdziła bowiem, że doświadczenia zdobyte w Szwecji wskazują, iż zapewnienie młodzieży pracy przez stosunkowo krótki czas może nie przynieść rozwiązań długoterminowych. Przy przedstawianiu młodym ludziom oferty gwarancji dla młodzieży należy uwzględnić kwestie strukturalne, takie jak umiejętności i kwalifikacje.

Po drugie, przy opracowywaniu gwarancji dla młodzieży można rozważyć **zasady obopólnych obowiązków**, takie jak te, które mają zastosowanie do dorosłych i ich udziału w aktywnej polityce rynku pracy. Można sobie wyobrazić, że warunkiem otrzymania oferty w ramach gwarancji dla młodzieży byłaby rejestracja w służbach zatrudnienia. W tym przypadku ważne byłoby jednak rozwiązanie problemów takich jak stygmatyzacja związana z rejestracją i zwiększenie świadomości korzyści wynikających z rejestracji w służbach zatrudnienia.

Ponadto w wielu państwach wypłata świadczeń (a czasami także świadczeń z pomocy społecznej) jest związana z udziałem w programie aktywizacji. Sankcjonowanie korzyści, jeżeli młodzież nie bierze udziału w gwarancji dla młodzieży, byłoby środkiem zapewniającym podejmowanie przez młodych bezrobotnych ofert im złożonych, tym samym ograniczając skutki trwałych śladów bezrobocia⁷.

Istnieją jednak również stanowiska przeciwne takiemu podejściu, gdyż słabsze grupy wśród młodzieży mogą dodatkowo oddalić od służb zatrudnienia, przez co dotarcie do nich będzie jeszcze trudniejsze. Dokładnie dopasowane do potrzeb indywidualne planowanie działań i praktyki zawodowe mogą zapobiec przedwczesnemu porzuceniu programu.

W przypadku przedwczesnego porzucenia aktywizacji (i utraty świadczeń) konieczne jest wprowadzenie mechanizmów pozwalających na dopilnowanie, aby taka młodzież nie została pozostawiona sama sobie, lecz aby istniały służby docierające do niej i pozostające z nią w kontakcie w celu ustalenia źródła problemów i przywrócenia jej na ścieżkę dalszej edukacji, szkolenia zawodowego i wszelkich innych środków integracji na rynku pracy (np. praktyk zawodowych, przyuczenia do zawodu itd.).

Po trzecie, przy opracowywaniu programów należy zająć się ewentualną **cykliczną biernością zawodową**. W jaki sposób program powinien rozwiązywać problem osób przedwcześnie rezygnujących, które korzystają z gwarantowanej oferty, lecz później wycofują się, gdyż są zmuszone do skorzystania z innej gwarantowanej oferty. Program powinien zawierać mechanizmy lub plany

⁵ „Young people and NEETs in Europe: First findings”, Eurofound, 2011 r.

⁶ „Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden”, Eurofound, 2012 r.

⁷ Opisane poniżej w podsekcji 2.2.

działania mające na celu przerwanie lub uniknięcie cyklicznej bierności zawodowej wśród młodzieży, ponieważ może ona prowadzić do dalszej demotywacji i zniszczenia jej kapitału ludzkiego.

Po czwarte, gwarancja dla młodzieży może nieść ze sobą ewentualną **pokusę nadużycia**, jeżeli młodzi ludzie będą polegać na zewnętrznej organizacji, takiej jak służba zatrudnienia, która ma im przedstawić ofertę. Takich sytuacji można uniknąć przy opracowywaniu programu np. poprzez wprowadzenie aktywnych i zindywidualizowanych wytycznych na początku procesu, pomaganie młodym ludziom w znajdowaniu odpowiadających im wakatów lub miejsc nauki i wspieranie ich w celu zwiększenia ich szansy powodzenia.

Po piąte, państwa członkowskie muszą podjąć decyzję w sprawie szczebla wdrażania gwarancji dla młodzieży i zarządzania nią. W przypadku państw członkowskich, w których wdrażanie polityki w dziedzinach kształcenia, szkolenia i zatrudnienia jest zdecentralizowane, **szczebel regionalny lub nawet lokalny**, może być szczeblem właściwym w zakresie wdrażania, podczas gdy ważne będzie też zapewnienie mechanizmu koordynacji ogólnokrajowej, w której wiodącą rolę odgrywać będzie ministerstwo, organ lub organizacja szczebla krajowego. Takie rozwiązanie może pomóc w zajęciu się dysproporcjami regionalnymi lub sytuacjami lokalnymi występującymi np. na terenach podmiejskich, obszarach wiejskich lub obszarach oddalonych w tym samym państwie przy jednoczesnej jak najbliższej współpracy z młodzieżą będącą grupą docelową tych działań.

Po szóste, w celu uniknięcia trwałych śladów bezrobocia (zob. także sekcja 2.2.) zaleca się uwzględnienie **zasad dotyczących ram czasowych jako części programu gwarancji dla młodzieży**⁸. Komisja proponuje, aby państwa członkowskie oferowały gwarancję dla młodzieży wszystkim młodym ludziom w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub zakończenia kształcenia. Zasady dotyczące ram czasowych interwencji przewidziano już w wielu publicznych służbach zatrudnienia⁹. Ponadto w wielu państwach młodzi bezrobotni już teraz są grupą priorytetową wczesnego działania publicznych służb zatrudnienia¹⁰.

1.3 Przykłady z poszczególnych państw

Gwarancję, która jest najbardziej zbliżona do tej przedstawionej we wniosku Komisji w sprawie zalecenia Rady ze skutkiem w postaci uzyskania przez młodych ludzi oferty pracy, przyuczenia do

⁸ Większość państw uwzględnia wszystkich ludzi młodych poszukujących pracy lub szkolenia, zob. Analiza porównawcza dotycząca integracji młodzieży [„Comparative paper on youth integration”], Komisja Europejska, 2011 r., s. 14 i następne.

⁹ AT (gwarancja szkolenia w ciągu 3 miesięcy), BE – FOREM (w ciągu 4 tygodni od rejestracji konieczne jest powiązanie z rynkiem pracy), BE – VDAB (w ciągu 4 miesięcy od rejestracji – plan działania na rzecz młodzieży), DK (rozmowa kwalifikacyjna w ciągu 3 miesięcy w przypadku młodych ludzi poniżej 30 roku życia; wszyscy są uprawnieni do korzystania z aktywnej polityki rynku pracy w ciągu 3 miesięcy), DE (przepis prawny stanowiący, że osoby poniżej 25 roku życia są natychmiastowo kierowane na staż), FI (wszyscy młodzi ludzie poniżej 30 roku życia mają zapewnioną gwarancję), PL (oferta aktywizacji w ciągu 6 miesięcy), ES (istnieje gwarancja szkolenia lub zdobywania doświadczenia), SE (szereg działań oferowany po 90 dniach od rejestracji), NL i LT posiadają odpowiednie wytyczne w tej kwestii, SI, BG, CZ, EE, MT i FR oferują środki wsparcia obejmujące młodzież jako grupę priorytetową [Komisja Europejska (Laboratorium Mobilności Zawodowej), 2012 r.: Kwestionariusz w sprawie reagowania kryzysowego publicznych służb zatrudnienia 2012, s. 16).

¹⁰ „Gwarancje dla młodzieży: podejście oraz narzędzia publicznych służb zatrudnienia dla osób młodych z niskimi kwalifikacjami” [„Youth Guarantees: PES approaches and measures for low-skilled young people”], Komisja Europejska, 2011 r., tematyczny dokument podsumowujący, rozdział 4; „Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)”, Eurofound, Dublin, 2012 r.

zawodu, praktyki zawodowej lub dalszego kształcenia, można znaleźć w **Finlandii**. W oparciu o długotrwałe doświadczenie gwarancji dla młodzieży celem rządu fińskiego jest wzmocnienie kompleksowego i zapobiegawczego charakteru nowej gwarancji oraz połączenie elementów zatrudnienia i kształcenia. Gwarancja ta¹¹ będzie wdrażana począwszy od początku 2013 r. i można ją streścić w następujący sposób:

„Każda młoda osoba poniżej 25 roku życia i świeży absolwenci poniżej 30 roku życia otrzymają ofertę pracy, przyuczenia do zawodu, zdobywania kwalifikacji w trakcie pracy, miejsca nauki lub okresu w warsztacie lub rehabilitacji w ciągu 3 miesięcy od początku okresu bezrobocia”.

„Każdy absolwent szkoły będzie miał zagwarantowane miejsce w szkole ponadgimnazjalnej, miejsce kształcenia zawodowego lub szkolenia, przyuczenia do zawodu, miejsce w warsztacie dla młodzieży lub miejsce rehabilitacji lub w jakikolwiek inny sposób¹²”.

Oprócz przypadku fińskiego w innych państwach członkowskich istnieją rozmaite inicjatywy, które mogą wspierać sukces pełnego wdrożenia gwarancji dla młodzieży (np. w Republice Czeskiej, Danii i Francji)¹³. Są to na przykład programy na rzecz rozwoju umiejętności zarządzania karierą oraz doradztwa zawodowego w szkołach, poradnictwa zawodowego, doradztwa dla młodzieży znajdującej się w niekorzystnej sytuacji mającego na celu zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki i ułatwianie przejścia do zatrudnienia, pomocy w poszukiwaniu pracy, indywidualnego poradnictwa, dopasowania ofert i osób poszukujących pracy, dotacji dla pracodawców, programów przyuczania do zawodu i praktyki zawodowej. Wspomniane programy są oferowane w różnym zakresie w różnych państwach członkowskich studentom, młodym bezrobotnym, osobom przedwcześnie kończącym naukę, młodzieży NEET i młodzieży niepełnosprawnej. Zwłaszcza przyuczanie do zawodu lub praktyki zawodowe są często stosowane w celu wsparcia młodych bezrobotnych.

Zwykle przewiduje się, że programy zaczną funkcjonować po upływie pewnej liczby dni lub miesięcy od chwili rejestracji danej osoby jako bezrobotnego, chociaż zasadniczo bez obietnicy, że dana osoba uzyska ofertę pracy, przyuczenia do zawodu, praktyki zawodowej lub szkolenia zawodowego. Wszystkie inicjatywy są zwykle prowadzone przez publiczne służby zatrudnienia lub inny organ administracji publicznej.

Niektóre środki aktywizacji młodzieży i ograniczania poziomu bezrobocia są finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny (tak jak w Bułgarii, Republice Czeskiej lub na Łotwie).

W **Austrii**¹⁴ w 2008 r. wprowadzono „gwarancję szkoleniową” w odniesieniu do młodzieży do 18 roku życia, dającą młodym ludziom niebędącym w stanie znaleźć oferty przyuczania do zawodu w przedsiębiorstwie możliwość zdobycia umiejętności przyuczania do zawodu w instytucji szkoleniowej działającej na poziomie ponadzakładowym i finansowanej przez publiczne służby zatrudnienia. W ramach tego środka stażysty ze specjalnymi potrzebami mogą korzystać ze zintegrowanego programu szkoleń uwzględniającego częściowe i przedłużone przyuczanie do zawodu. „Gwarancja pracy i szkolenia” dla młodzieży w wieku 19–24 lat w ramach programu działań „Przyszłość dla młodzieży” zapewnia młodym bezrobotnym uzyskanie oferty zatrudnienia, ukierunkowanego szkolenia lub

¹¹ „Gwarancja dla młodzieży”, Fińskie Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki, 2013 r.: http://www.tem.fi/files/34025/Social_guarantee_for_youth_2013.pdf.

¹² W planie rozwoju „Kształcenie i badania 2011–2016” nazywa się to „gwarancją edukacyjną”, która stanowi część gwarancji dla młodzieży.

¹³ Przegląd wspomnianych środków zawarto w załączniku 1 do niniejszego dokumentu.

¹⁴ Młodzież i praca w Austrii: <https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/ArbeitsJugend2012engl.pdf?db=-1>.

subsydiowanego zatrudnienia w ciągu pierwszych sześciu miesięcy od rejestracji w publicznej służbie zatrudnienia. Wraz z podstawowymi dotacjami ukierunkowanymi na potrzeby oraz stawkami wynagrodzenia uzgodnionymi w ramach układów zbiorowych pracy oferuje się zachęty związane z jakością i rynkiem pracy w celu zachęcenia pracodawców do tworzenia dodatkowych miejsc szkoleniowych i poprawy jakości szkoleń. W związku z tym pracodawcy otrzymają wsparcie, jeżeli ich uczniowie uzyskają doskonałe lub dobre oceny na końcowym egzaminie zawodowym.

W **Szwecji** stosowane podejście polega na stymulowaniu młodych bezrobotnych do aktywności w poszukiwaniu pracy. Program ten rozpoczyna się okresem wstępnym trzymiesięcznego zintensyfikowanego wsparcia i monitorowaniem starań danej osoby w poszukiwaniu pracy. Po tym okresie wstępnym rozpoczyna się proces aktywnego dopasowania ofert i osób poszukujących pracy połączonego ze zintensyfikowanym działaniem, którym może być przyuczanie do zawodu lub dalsze kształcenie.

1.4. Działania na rzecz ustanowienia gwarancji dla młodzieży na szczeblu UE

Wola polityczna na szczeblu UE w odniesieniu do wspierania młodzieży w przejściu ze szkoły do zatrudnienia również była bardzo zdecydowana w ostatnich latach.

Już w 2005 r. Rada zgodziła się w kontekście wytycznych dla polityk zatrudnienia¹⁵ (2005–2008), że „każda osoba bezrobotna otrzymuje możliwość rozpoczęcia na nowo życia zawodowego przed upływem 6 miesięcy pozostawania bez pracy w przypadku młodzieży”. W 2008 r.¹⁶ Rada skróciła ten okres do „nie później niż w ciągu 4 miesięcy” w odniesieniu do młodzieży opuszczającej szkołę.

Ponieważ do 2010 r. nie doszło jeszcze do wdrożenia takiego środka w całej UE, zarówno Parlament Europejski (PE), jaki Europejskie Forum Młodzieży zdecydowanie opowiadały się za wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży na szczeblu UE.

W inicjatywie przewodniej „Mobilna młodzież”¹⁷ z września 2010 r. Komisja przedstawiła ramy priorytetów polityki mających na celu zmniejszenie bezrobocia osób młodych ze szczególnym naciskiem na ułatwienie przejścia z kształcenia do zatrudnienia i zmniejszenie segmentacji rynków pracy. Komisja w szczególności wezwała państwa członkowskie do zapewnienia wszystkim młodym ludziom pracy, dalszego kształcenia lub środka aktywizacji w ciągu czterech miesięcy od opuszczenia szkoły i do udostępnienia tych środków jako „gwarancji dla młodzieży”.

W latach 2011 i 2012 następowały ponowne wielokrotne wezwania w tej kwestii, w szczególności ze strony Rady Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Forum Młodzieży, lecz w praktyce nie odniosły one większego powodzenia. Komisja w komunikacie Inicjatywa „Szanse dla młodzieży”¹⁸ z grudnia 2011 r. zapowiedziała wdrożenie na wniosek Parlamentu Europejskiego działania przygotowawczego o budżecie 4 mln EUR w odniesieniu do gwarancji dla młodzieży i

¹⁵ Decyzja Rady 2005/600/WE – Dz.U. L 205/21 z 6.8.2005.

¹⁶ Wytyczne w sprawie polityki zatrudnienia (2008–2010), decyzja Rady 2008/618/WE – Dz.U. L 198 z 26.7.2008, s. 51.

¹⁷ COM(2010) 1047 z dnia 15 września 2010 r., prezentowany w ramach strategii „Europa 2020” i europejskiej strategii zatrudnienia.

¹⁸ COM(2011) 933 z dnia 20 grudnia 2011 r.

potwierdziła swoje zaangażowanie na rzecz gwarancji dla młodzieży w pakiecie dotyczącym zatrudnienia¹⁹ z kwietnia 2012 r. poprzez zapowiedź wniosku dotyczącego zalecenia Rady.

Prezydencja duńska zorganizowała warsztaty na temat sposobów wypełnienia gwarancji dla młodzieży w ramach nieformalnego spotkania ministrów pracy i polityki społecznej, które odbyło się w Horsens w kwietniu 2012 r.

W rezolucji PE²⁰ z dnia 24 maja 2012 r. i opinii²¹ Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 12 lipca 2012 r. przedstawiono uwagi dotyczące komunikatu Inicjatywa „Szanse dla młodzieży”. Oba dokumenty zawierały szczegółowe punkty dotyczące gwarancji dla młodzieży.

Roczny kwestionariusz skierowany do sieci publicznych służb zatrudnienia, dotyczący ich zdolności dostosowania się do kryzysu, w wydaniu z 2012 r. przedstawionym w styczniu zawierał moduł dotyczący działań podjętych w celu rozwiązania problemu bezrobocia osób młodych. W czerwcu 2012 r., w kontekście posiedzenia kierowników publicznych służb zatrudnienia, członkowie tej sieci zostali poproszeni o przedstawienie sprawozdania na temat rozwoju sytuacji od stycznia 2012 r. ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży.

W ramach działań następczych związanych z pakietem dotyczącym zatrudnienia w czerwcu 2012 r. odbyła się dyskusja z partnerami społecznymi na temat perspektyw inicjatywy dotyczącej gwarancji dla młodzieży, a we wrześniu 2012 r. odbyło się spotkanie z przedstawicielami Europejskiego Forum Młodzieży oraz międzysektorowych organizacji partnerów społecznych. Inicjatywa dotycząca gwarancji dla młodzieży była ponownie omawiana z partnerami społecznymi na forum Komitetu ds. Dialogu Społecznego w dniu 23 października 2012 r.

W dniu 29 czerwca 2012 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do wzmożenia wysiłków na rzecz zwiększenia zatrudnienia młodzieży, stawiając cel: „aby w ciągu kilku miesięcy od ukończenia szkoły zapewnić młodzieży dobrej jakości oferty zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczania do zawodu lub staży”. Rada stwierdziła ponadto, że środki te mogą być wspierane przez Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i że państwa członkowskie powinny korzystać z możliwości finansowania z niego dotacji na tymczasową rekrutację.

1.5 Uzasadnienie wniosku

Komisja, wraz ze wszystkimi państwami członkowskimi, jest bardzo zaniepokojona obecną sytuacją młodzieży na rynku pracy oraz jej ciągłym pogarszaniem się. Dramatyczny poziom bezrobocia wśród młodzieży dotyczy całej Europy: związane z tym koszty są wysokie obecnie i będą wysokie w przyszłości. Oszczędności uzyskiwane dzięki gwarancji dla młodzieży wykraczają poza zwykłe oszczędności osiągnięte w zakresie wydatków na ochronę socjalną. Zapobieganie bezrobociu i obniżaniu poziomu umiejętności przyniesie długoterminowe korzyści dla młodzieży i dla gospodarki dzięki niższemu bezrobociu w trakcie cyklu życia, wyższym dochodom (a więc również wyższym przychodom podatkowym

¹⁹ „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” COM (2012) 173 z dnia 18 kwietnia 2012 r.

²⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0224+0+DOC+XML+V0//EN>

²¹ CESE 1579/2012 – SOC/450 dostępny pod adresem: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.21992>.

i składkom na ubezpieczenie społeczne) i dzięki mniejszej liczbie problemów społecznych i zdrowotnych. Dodatkowe informacje na ten temat można znaleźć w sekcji 2.

Ze względu na brak realizacji szeregu działań politycznych mających na celu ustanowienie gwarancji dla młodzieży, do podjęcia których wzywała zarówno Rada, jak i Parlament Europejski, obecnie konieczne jest wydanie niniejszego zalecenia dla państw członkowskich. Dotychczas jedynie ograniczona liczba państw członkowskich podjęła bowiem środki zmierzające do realizacji kompleksowych programów gwarancji dla młodzieży.

Wydanie na poziomie UE wytycznych dotyczących narzędzi, które przyczyniają się do ustanowienia skutecznych programów gwarancji dla młodzieży, umożliwi państwom członkowskim jak najlepsze wykorzystanie środków z Funduszu Spójności oraz w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego w celu rozwiązania problemu bezrobocia i bierności zawodowej młodzieży.

We wniosku dostrzega się, że różne sytuacje w poszczególnych państwach członkowskich (lub na poziomie regionalnym lub lokalnym) mogą prowadzić do różnic w sposobie opracowania i dalszego wdrażaniu programów.

2. PODEJŚCIE INWESTYCYJNE: ZESTAWIENIE KOSZTÓW I KORZYŚCI

Bezrobocie i bierność młodzieży są kosztowne. Są one kosztowne obecnie (pod względem wypłacanych świadczeń oraz po względem utraconych dochodów), ale będą także kosztowne w przyszłości (ponieważ prowadzą do szeregu trwałych śladów). Zapobieganie bezrobociu i bierności zawodowej może więc przeważać nad tymi kosztami i stanowi w związku z tym możliwość inteligentnej inwestycji przeznaczonej na przyszłość Europy – jej młodzież.

2.1 Bezpośredni koszt młodzieży NEET

Koszt bezrobocia lub bierności zawodowej młodzieży (tj. koszt związany z młodzieżą uznawaną za młodzież NEET) został oszacowany przez Eurofound na kwotę około 100 mld EUR lub 1 % zagregowanego PKB państw UE-21 w 2008 r.²².

W październiku 2012 r. Eurofound przedstawiła zaktualizowane szacunki uwzględniające 26 państw członkowskich (wszystkie poza Malta)²³. Definicja młodzieży NEET odnosiła się do młodych osób (15–29 lat), które pozostawała bez zatrudnienia, kształcenia lub szkolenia przez co najmniej 6 miesięcy w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Okres ten nie musiał obejmować sześciu kolejnych miesięcy.

²² „Young people and NEETs in Europe: First findings”, Eurofound, 2012 r. Dania, Grecja, Finlandia, Francja, Malta i Szwecja zostały wyłączone ze względu na brakujące dane. Oszacowanie ograniczono do bieżącego kosztu utraconych dochodów (94 mld EUR) i kosztów po stronie finansów publicznych wynikających z nadmiernych transferów (7 mld EUR). Do analizy wykorzystano europejskie badanie warunków życia ludności z 2008 (EU-SILC) w odniesieniu do grupy wiekowej 16–29. Grupę młodzieży NEET zdefiniowano jako osoby, które były bezrobotne lub bierne zawodowo przez co najmniej sześć miesięcy w okresie odniesienia przyjętym w badaniu.

²³ „Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe”, Eurofound, 2012 r., Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

Na tej podstawie koszt ekonomiczny młodzieży NEET oszacowano na kwotę 119,2 mld EUR rocznie, co stanowiło około 1% zagregowanego PKB w 2008 r. Wartości te odpowiadają sumie „dochodów finansowanych ze środków publicznych”, tj. wszystkich transferów publicznych środków finansowych i świadczeń z opieki społecznej na rzecz osób fizycznych, oraz „dochodów po stronie zasobów”, tj. brakującemu wkładowi osób fizycznych na rzecz społeczeństwa (w postaci utraconych dochodów, niezapłaconych podatków i niezapłaconych składek na ubezpieczenia społeczne). Koszty obliczono na podstawie dopasowania wskaźnika skłonności w celu zapewnienia uwzględnienia różnych cech charakterystycznych młodzieży NEET²⁴ i okazały się one znacznie wyższe od kosztów finansowanych ze środków publicznych (8,8 mld EUR kosztów finansowanych ze środków publicznych wobec 111,3 mld EUR kosztów po stronie zasobów).

Eurofound uwzględniła także oszacowanie kosztów młodzieży NEET w 2011 r.²⁵. **Roczny koszt wynosi obecnie 153 mld EUR rocznie**, koszt zdecydowanie, o 34 mld EUR, wyższy od kosztu z 2008 r., stanowiący względny wzrost o prawie 28 punktów procentowych w 3 lata. W relacji do PKB koszty te stanowią obecnie 1,21 % PKB.

Na poziomie krajowym, bezwzględne koszty są najwyższe we Włoszech (32,6 mld EUR), a następnie we Francji, Zjednoczonym Królestwie i Hiszpanii (odpowiednio 22 mld EUR, 18 mld EUR i 15,7 mld EUR). W relacji do PKB koszty te są najwyższe w Bułgarii i Grecji (odpowiednio 3,3 % i 3,28 %), podczas gdy Cypr, Irlandia, Łotwa, Polska, Węgry i Włochy zgłaszają roczne straty przekraczające 2 % PKB.

Należy zwrócić uwagę, że ustalenia te nie uwzględniają pośrednich kosztów pogorszenia kapitału ludzkiego i zdolności do zatrudnienia ani jakiegokolwiek wzrostu niektórych kosztów związanych z przestępczością i zdrowiem.

Należy zachować pewną ostrożność przy interpretacji tych obliczeń: ponieważ część młodzieży NEET bez wątpienia zostanie zaktywizowana poprzez środki dotyczące kształcenia lub szkolenia (zamiast pracy za wynagrodzeniem), całkowity koszt wg obliczeń Eurofound nie zostanie odzyskany dzięki skutecznej gwarancji dla młodzieży. Ponadto część młodzieży NEET może w ogóle nie wziąć udziału w programie (np. bardzo młode matki): w tym przypadku również oznacza to, że koszty nie zostaną odzyskane w całości.

W odniesieniu do włączenia społecznego i ubóstwa słaba i niestabilna pozycja młodzieży na rynku pracy może zwiększyć obecne i przyszłe socjalne czynniki ryzyka. W 2010 r. 29,1 % młodzieży w wieku 16–24 w UE sklasyfikowano jako osoby żyjące w ubóstwie lub doświadczające wykluczenia społecznego, co stanowi wzrost o 1,3 punktu procentowego w stosunku do 2009 r. i 0,8 punktu procentowego w stosunku do 2008 r. Analizując jednak te liczby i przeprowadzając porównania między państwami należy mieć na uwadze, że obecne wskaźniki ubóstwa i wykluczenia społecznego nie odzwierciedlają w pełni sytuacji młodzieży. Statystycznie młoda osoba żyjąca ze swoimi rodzicami z powodów finansowych niekoniecznie zostanie uznana za osobę żyjącą w ubóstwie, nawet jeżeli nie jest w stanie utrzymać się z własnych dochodów.

²⁴ „Wszystkich osoby należące do kategorii młodzieży NEET porównuje się z ich statystycznymi odpowiednikami, tzn. osobami niebędącymi młodzieżą NEET, posiadającymi podobne wskaźniki skłonności i w związku z tym podobne cechy charakterystyczne”. Dokonuje się porównania ich dochodów i transferów z opieki społecznej i następnie oblicza się średnią różnicę w dochodach i transferach z opieki społecznej i uznaje się ją za indywidualny koszt młodzieży NEET.

²⁵ Na podstawie założeń dotyczących wzrostu liczby młodzieży NEET przy wykorzystaniu danych pochodzących z oceny skutków finansowych regulacji i zdyskontowaniu do wartości bieżących.

2.2 Długoterminowe skutki przynależności do kategorii młodzieży NEET

Dla danej osoby bycie bezrobotnym w młodym wieku niesie ze sobą ryzyko pozostawienia „trwałych śladów”. Co raz liczniejsze opracowania wskazują, że doświadczenie bezrobocia w młodym wieku ma długotrwały negatywny wpływ zarówno na przyszłe poziomy dochodu, jak i przyszłe ryzyko bezrobocia. Odpowiadające tej sytuacji pozytyw także jest prawdziwe: doświadczenie zatrudnienia zwiększa także prawdopodobieństwo zatrudnienia w przyszłości²⁶. Ponadto okresy bezrobocia negatywnie wpływają na stan zdrowia, dobrostan i satysfakcję z pracy młodzieży²⁷.

Szacuje się, że w następstwie jednego okresu bezrobocia prawdopodobieństwo przyszłego okresu bezrobocia wzrasta o 13–16 %²⁸. Istnieje wyższe ryzyko dalszego bezrobocia do 33 roku życia²⁹.

Jednocześnie młodzież dotknięta bezrobociem doświadczy prawdopodobnie obniżenia wynagrodzenia: sześć miesięcy bezrobocia w wieku 22 lat prowadzi do obniżenia wynagrodzenia o 8 % w wieku 23 lat i o 2–3% w wieku 30 i 31 lat³⁰. Obniżenie wynagrodzenia odnosi się również do młodzieży, która kończy studia w okresie złej sytuacji gospodarczej: początkowa utrata wynagrodzenia po ukończeniu studiów wynosi 6–7 % na każdy punkt procentowy wzrostu stopy bezrobocia³¹. Nawet 15 lat później utrata zarobków wynosi 2,5 %. Niektóre szacunki są jeszcze bardziej negatywne, sugerując trwały ślad wynoszący 13–21 % w wieku 42 lat, chociaż możliwe jest jego zmniejszenia do 9–11 %, jeżeli uniknięto powtarzających się okresów bezrobocia³².

Jeśli chodzi o czas trwania bezrobocia, im dłuższy jest okres bezrobocia w młodym wieku, tym większy jest jego negatywny wpływ³³. Z innych ustaleń wynika, że liczy się sam fakt zatrudnienia (i odwrotnie sam fakt bycia bezrobotnym ma negatywny wpływ): „młodzież posiadająca pracę jest w stanie łatwiej znaleźć pracę w przyszłości. Można to zinterpretować jako narastające korzyści tworzenia sieci kontaktów lub innych umiejętności w znajdowaniu zatrudnienia. Z kolei pracodawcy mogą być bardziej skłonni do zatrudnienia ludzi, którzy byli uprzednio zatrudnieni bez względu na długość okresów zatrudnienia”³⁴. Oznacza to, że nawet krótki okres zatrudnienia może być korzystny w odniesieniu do prawdopodobieństwa przyszłego zatrudnienia.

Warunki makroekonomiczne także mają wpływ na młode pokolenie (poprzez doświadczenie wzrostu bezrobocia): młodzież w wieku 17–25 lat w czasie recesji ma mniejsze zaufanie do instytucji publicznych i uważa, że sukces zależy bardziej od szczęścia niż od starań³⁵.

²⁶ Doiron, D. i Gorgens, T., „State dependence in youth labour market experiences, and the evaluation of policy interventions”, *Journal of Econometrics*, 145 (2008), s. 81–97.

²⁷ Bell, D.N.F. and Blanchflower, D.G., „Young People and the Great Recession”, IZA Discussion Paper nr 5674 (2011 r.).

²⁸ Doiron and Gorgens (2008 r.), *op. cit.*

²⁹ Gregg, P. and Tominey, E., „The wage scar from male youth unemployment”, *Labour Economics* 12 (2005 r.), s. 487–509.

³⁰ Mroz, T.A. and Savage, T.H., „The long-term effects of youth unemployment”, *Journal of Human Resources*, Spring (2006 r.), 41(2), s. 259–293.

³¹ Kahn, L.B., „The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy” *Labour Economics* 17 (2010 r.), s. 303–316.

³² Gregg and Tominey (2005 r.), *op.cit.*

³³ Bell and Blanchflower (2011 r.), *op.cit.*

³⁴ Doiron and Gorgens (2008 r.), *op. cit.*

³⁵ Giuliano, P. and Spilimbergo, A., „Growing up in a recession: beliefs and the macroeconomy”, NBER Working Paper nr 15321 (2009 r.).

Poza tym wpływ bezrobocia lub bierności zawodowej na młodzież może mieć konsekwencje społeczne: jeżeli ta grupa nie jest w stanie pokryć kosztów samodzielnego mieszkania, jest bardziej prawdopodobne, że jej przedstawiciele będą żyć ze swoimi rodzinami, opóźniając założenie własnej rodziny i pogarszając w ten sposób tendencje i perspektywy demograficzne. Ponadto, jeżeli brak możliwości wejścia na rynek pracy powoduje, że młodzież wyjeżdża z UE w poszukiwaniu pracy gdzie indziej, co jest zjawiskiem dotyczącym często osób o wysokich kwalifikacjach i w związku z tym prowadzącym do możliwego drenażu mózgow, sytuacja ta może być również kosztowna dla przyszłej konkurencyjności Europy.

Ustanowienie gwarancji dla młodzieży będzie wiązało się z kosztami, ale perspektywiczne zestawienie tych kosztów z kosztami jej bierności oznacza, że przy rozważaniu przejścia młodzieży ze szkoły do dalszego kształcenia i na rynek pracy możliwe jest przyjęcie racjonalnego podejścia inwestycyjnego. Gregg i Tominey przedstawili uzasadnienie gwarancji dla młodzieży już w 2005 r.: „Interwencje mające na celu zmniejszenie narażenia młodych dorosłych na znaczne okresy bezrobocia mogą przynieść, jeżeli odniosą sukces, istotny zwrot w postaci życiowych dochodów jednostki i stanowić dobrą inwestycję. Ponadto istnieją dowody, że zwiększenie kwalifikacji edukacyjnych po znaczącym okresie bezrobocia młodzieży może prowadzić do odzyskiwania wynagrodzenia w większym stopniu”³⁶.

2.3 Koszty gwarancji dla młodzieży

W dwóch ostatnich podsekcjach wykazano, że skuteczna gwarancja dla młodzieży przyniosłaby znaczne korzyści społeczeństwu i osobom fizycznym, w niniejszej podsekcji omówione zostaną natomiast potencjalne koszty wdrożenia gwarancji.

Oczywiście bardzo trudno jest oszacować koszty gwarancji dla młodzieży. Szereg zainteresowanych stron dokonało jednak takiej próby.

W lipcu 2012 **Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP)** oszacowała koszty wdrożenia programu gwarancji dla młodzieży w strefie euro³⁷. Całkowity koszt oszacowany dla strefy euro wyniósł 0,45 % PKB strefy euro, tj. 21 mld EUR. Analiza MOP opiera się na szwedzkim modelu „specjalnego wsparcia w poszukiwaniu pracy”, którego roczny koszt szacuje się na **6 000 EUR w przeliczeniu na jedną niezatrudnioną młodą osobę plus koszty administracyjne** (tj. zasoby potrzebne publicznym służbom zatrudnienia do obsługi programu) na poziomie 600 EUR na jednego uczestnika. Jako że wniosek Komisji dotyczący gwarancji dla młodzieży wykracza poza model szwedzki, jest to jedynie orientacyjny poziom możliwych kosztów gwarancji dla młodzieży.

W tym kontekście należałoby rozważyć przykład **austriacki**. Według wstępnych szacunków rządowych w 2011 r. austriackie publiczne służby zatrudnienia przeznaczyły około 382 mln EUR na młodzież w wieku poniżej 25 lat w ramach aktywnej polityki rynku pracy. Ponad jedna trzecia tych wydatków odnosiła się do ponadzakładowych środków w zakresie przyuczenia do zawodu³⁸ (około 11 000 EUR rocznie na jedno ponadzakładowe miejsce przyuczenia do zawodu³⁹ dla osób w wieku

³⁶ Gregg and Tominey (2005 r.), *op.cit.*

³⁷ „Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses”, Studies on Growth with Equity, Międzynarodowa Organizacja Pracy, lipiec 2012 r.

³⁸ Zob. pkt 1.3.

³⁹ Jedno miejsce mogło przyjąć kilka osób w trakcie jednego roku, jeśli obrót był wysoki.

poniżej 18 roku życia)⁴⁰. Ponadto dotacja na nowe miejsca pracy dla młodzieży kosztowała około 3 600 EUR na jedną miejsce pracy objęte wsparciem. Uwzględniając również aktywne instrumenty rynku pracy, takie jak dalsze szkolenie lub doradztwo zawodowe, koszty środków na każdą niezatrudnioną osobę (w wieku 19–24 lat) wynoszą około **5 500 EUR**.

Dalszy sposób pomiaru kosztów gwarancji dla młodzieży mógłby dać przybliżone i uproszczone wyniki w oparciu o zwykłą gwarancję pracy (zapewniającą pracę całej bezrobotnej młodzieży). Obliczenia można by więc oprzeć na istniejącej minimalnej płacy (w stosownych przypadkach) pomnożonej przez liczbę godzin do przepracowania i liczbę uczestników. Takie obliczenia przeprowadzono w Zjednoczonym Królestwie, w oparciu o gwarancję, która polegałaby na opłacaniu 6 miesięcy pracy 25 godzin tygodniowo (przedsiębiorstwa pokryłyby 10 godzin szkolenia w tygodniu). W oparciu o aktualną płacę minimalną w Zjednoczonym Królestwie dałoby to koszt 4 000 GBP na miejsce pracy (około **5 000 EUR**)⁴¹.

Budżetowanie gwarancji dla młodzieży wymaga jednak bardziej szczegółowej analizy. **Rząd fiński wprowadzi** odnowioną gwarancję dla młodzieży w 2013 r. Oszacował on niezbędne koszty oraz podzielił je na poszczególne składniki.

Średni roczny całkowity koszt na jedną osobę całej gwarancji, w tym „Programu umiejętności dla młodych dorosłych”, wyniósłby **2 240 EUR**⁴². Koszty te są znacznie niższe niż koszty obliczone w przypadku Szwecji i Austrii. Może to wynikać z różnych charakterystyk grup docelowych oraz ewentualnie różnic w istniejących infrastrukturach, z których można by skorzystać przy wdrażaniu gwarancji (np. rozwinięty i przeszkolony personel służb zatrudnienia).

Jak pokazuje przykład Finlandii, przy obliczaniu analogicznych kosztów dla młodzieży w innych państwach należy pamiętać, że nie każda młoda osoba korzystająca z gwarancji dla młodzieży skorzysta z przyuczenia do zawodu dotowanego przez rząd oraz że nie każda bezrobotna młoda osoba będzie musiała koniecznie skorzystać z gwarancji (np. w przypadku samodzielnego znalezienia odpowiedniej oferty w ciągu pierwszych 4 miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub od zakończenia szkoły).

Istnieją bowiem duże różnice w wymaganych wydatkach na jedną osobę fizyczną ponoszonych w celu zapewnienia wszystkim młodym osobom gwarancji dla młodzieży. Dla przykładu fiński budżetowy rachunek kosztów obejmuje kosztowne kształcenie zawodowe (na poziomie 33 800 EUR na

⁴⁰ W grudniu 2011 (rok szkoleniowy 2011/12) 10 463 młode osoby uczestniczyły w programie szkoleń ponadzakładowych, zob.: „Youth and Work in Austria”, Austriackie Federalne Ministerstwo Pracy, Spraw Społecznych i Ochrony Konsumenta, 2012 r.: <https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/ArbeitsJugend2012engl.pdf?db=-1>.

⁴¹ We wrześniu 2012 r. MOP opublikowała również szacunkowe koszty programów gwarancji zatrudnienia młodzieży w odniesieniu do bieżących płac minimalnych: „Global Employment Outlook: Bleak Labour Market Prospects for Youth”.

⁴² Finlandia przeznaczyła 60 mln EUR rocznie na główny element składowy gwarancji dla młodzieży, aby osiągnąć poziom 46 100 uczestników, obejmując szereg interwencji, takich jak kształcenie zawodowe, dodatki na szkolenia dla pracodawców, subsydiowanie wynagrodzeń, wsparcie dla młodych imigrantów, udoskonalone publiczne służby zatrudnienia, coaching w miejscu pracy i dotacje na rozpoczęcie działalności. Jednakże rząd Finlandii uznaje, że koszty te nie są dostateczne by rozwiązać wszystkie problemy i dlatego sugeruje włączyć „Programu umiejętności dla młodzieży” do wszystkich ogólnych rachunków kosztów gwarancji dla młodzieży. Ten konkretny program będzie kosztował maksymalnie 52 mln EUR rocznie dla 4 000 uczestników (i dodatkowo 5000 miejsc rocznie będzie zwalnianych poprzez oszczędności wynikające z efektywności). To daje całkowity maksymalny roczny wydatek budżetowy w wysokości 112 mln EUR dla 50 100 uczestników.

uczestnika) przeznaczone wyłącznie na potrzeby niewielkiej części (1 200) wszystkich młodych osób objętych całą gwarancją (50 100).

Oczywiście faktyczny koszt gwarancji dla młodzieży będzie zależał również od kontekstu krajowego oraz sposobu jej ustanowienia i wdrożenia w każdym państwie członkowskim. W związku z tym szacunkowe koszty gwarancji dla młodzieży są przedmiotem szeregu niżej przedstawionych zastrzeżeń.

Koszty gwarancji dla młodzieży będą wyższe w państwach o wyższych wskaźnikach młodzieży NEET lub stopach bezrobocia wśród młodzieży. W krajach tych istotne będzie optymalne wykorzystanie dodatkowych środków finansowania (takich jak środki z funduszy europejskiej polityki spójności); można również rozważyć stopniowe wdrażanie gwarancji.

Średni czas trwania (oraz cykliczność) bezrobocia wśród młodzieży również będą wpływać na szacunkowe wartości odnoszące się do ustanawiania gwarancji dla młodzieży w ciągu pierwszych czterech miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub od zakończenia szkoły).

Na możliwe koszty początkowe będą mieć również wpływ różne punkty wyjścia w postaci istniejących środków wsparcia (np. personel publicznej służby zatrudnienia dobrze przeszkolony pod kątem potrzeb i specyfiki młodzieży).

Należy zauważyć, że długoterminowe koszty gwarancji dla młodzieży będą również kształtowane przez zmiany demograficzne: w przyszłości, w wyniku niższych współczynników dzietności, zmniejszy się strukturalny wymiar bezrobocia wśród młodzieży jako problemu (o ile podaż na rynku pracy będzie jakościowo odpowiadać popytowi).

2.4. Porównanie kosztów i korzyści

Nie zapominając o tych wszystkich zastrzeżeniach, jasne jest jednak, że inwestycja w młodzież ma olbrzymie znaczenie dla uniknięcia bezpośrednich i długoterminowych kosztów ich bierności zawodowej, które opisano wyżej.

Analiza kosztów i korzyści dotycząca szwedzkich środków wspierających młodzież (w wieku 18–30 lat) na rynku pracy⁴³ wskazała, że średni społeczno-ekonomiczny potencjał (tj. potencjalna rentowność) w ciągu jednego roku wynosi ponad 600 000 SEK, tj. około 70 000 EUR na uczestnika. Dzieje się tak przy założeniu, że uczestnicy przestają być uzależnieni od zasiłków, w mniejszym stopniu polegają na usługach w zakresie opieki i pielęgnacji oraz stają się bardziej wydajni i płacą podatki.

W rzeczywistości nie osiąga się pełnego potencjału. Przy średnim koszcie 66 400 SEK (7 809,97 EUR) na uczestnika inwestycje zwracają się jednak zwykle w ciągu jednego roku, a średnia rentowność w pierwszy roku wynosi 35 800 SEK (około 4 200 EUR) na uczestnika. Z analizy wynika ponadto, że: „obliczenia dotyczące kolejnych lat nie obejmują kosztów projektów i przewidują średnią rentowność 441 000 SEK [51 870 EUR] na uczestnika w ciągu pięciu lat. W dłuższym okresie rentowność będzie oczywiście narastać w czasie; biorąc pod uwagę, że korzyści odnoszą się do młodzieży, całkowite potencjalne korzyści do wieku emerytalnego są ogromne”.

⁴³ „It Pays Off”, Szwedzka Narodowa Rada ds. Młodzieży, 2011 r.

Oszczędności uzyskane w wyniku inwestycji w gwarancję dla młodzieży wykraczają poza zwykłe oszczędności osiągnięte w zakresie wydatków na ochronę socjalną. Jak opisano wyżej, zapobieganie bezrobociu i obniżaniu poziomu umiejętności przyniesie długoterminowe korzyści dla młodzieży i dla gospodarki dzięki niższemu bezrobociu w trakcie cyklu życia, wyższym dochodom (a więc również wyższym przychodom podatkowym i składkom na ubezpieczenie społeczne) i dzięki mniejszej liczbie problemów społecznych i zdrowotnych.

3. JAK OSIĄGNĄĆ SUKCES W ZAKRESIE GWARANCJI DLA MŁODZIEŻY?

3.1. Rozwiązania oparte na partnerstwie

Kwestia partnerstw

Sukces we wprowadzaniu gwarancji dla młodzieży wymaga mobilizacji wielu podmiotów i uruchomienia wielu zasobów z myślą o wspólnym celu. Przykłady⁴⁴ z państw członkowskich, w których istnieją inicjatywy podobne do gwarancji dla młodzieży, pokazują, że przyjęcie rozwiązań opartych na partnerstwie jest najczęściej najbardziej odpowiednim sposobem osiągnięcia efektywnej realizacji.

Utworzenie partnerstw w celu wdrażania gwarancji dla młodzieży wymaga w pierwszym rzędzie wyznaczenia **organizacji odpowiedzialnej** za utworzenie programu i zarządzanie nim oraz koordynowanie działań partnerskich. Funkcję tę może pełnić **publiczna służba zatrudnienia**, która w takim wypadku odpowiadałaby za nawiązanie niezbędnych kontaktów z właściwymi partnerami, tj.: szkołami, organizacjami młodzieżowymi, instytucjami szkoleniowymi, prywatnymi służbami zatrudnienia, partnerami społecznymi i pracodawcami.

Solidne partnerstwa charakteryzują się kilkoma nieodzownymi elementami, takimi jak konieczność jasnego zdefiniowania i podziału ról i zadań; fakt, że wszystkie zaangażowane podmioty powinny posiadać komplementarne zestawy umiejętności; wyższy poziom wzajemnego zaufania; chęć uczenia się i regularne przeglądy w celu oceny postępów w stosunku do celów.

Jeśli świadczenie usług służb zatrudnienia jest podzlecane na zasadach rynkowych prywatnym usługodawcom lub usługodawcom trzeciego sektora, należy zadbać, aby w każdej procedurze przetargowej jasno określono warunki i oczekiwane wyniki. Równie ważne jest monitorowanie i ocena takich inicjatyw w celu zapewnienia zwrotu z inwestycji i uczenia się na podstawie tego, co funkcjonuje prawidłowo, aby w przyszłości opracowywać bardziej dopasowane do potrzeb i oparte na dowodach polityki.

Strategia UE na rzecz młodzieży⁴⁵, dzięki swojemu horyzontalnemu podejściu do spraw młodzieży, stanowi ramy dotyczące przechodzenia młodzieży z edukacji do zatrudnienia w szerszym kontekście oraz wspierające współpracę międzyresortową. Strategia UE na rzecz młodzieży obejmuje sprawozdania UE dotyczące młodzieży⁴⁶ opracowywane co trzy lata, zawierające dane i opisy praktyk

⁴⁴ A. Scharle and T. Weber, „Youth Guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people”, tematyczny dokument podsumowujący (dialog pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia) dla Komisji Europejskiej, 2011 r.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/youth/policy/eu-youth-strategy_en.htm

⁴⁶ COM(2012) 495, SWD(2012) 256, SWD(2012) 257 z 10 września 2012 r.

w zakresie polityki, które mogłyby być użyteczne przy opracowaniu programów gwarancji dla młodzieży. Komisja i państwa członkowskie opracowały również wielodyscyplinarną tablicę wskaźników odnoszących się do młodzieży, ilustrującą kluczowe aspekty dotyczące młodzieży na progu życia zawodowego⁴⁷.

Przykład podejścia opartego na partnerstwie, dzięki któremu opracowano skoordynowaną strategię polityczną, można znaleźć w Finlandii. Aby ustanowić swoją gwarancję dla młodzieży, Finlandia utworzyła kompleksowy model, w którym poszczególni ministrowie (ds. zatrudnienia, edukacji, spraw społecznych i zdrowia), samorządy, instytucje oświatowe oraz inni usługodawcy, przedsiębiorstwa i inni pracodawcy, partnerzy społeczni, organizacje młodzieżowe, organizacje studenckie i trzeci sektor są zaangażowane w to wspólne przedsięwzięcie.

Przykład skoordynowanego podejścia do opracowywania strategii wdrażania i realizacji usług odpowiadających potrzebom na lokalnym rynku pracy można znaleźć w Niemczech. Niemcy utworzyły „Sojusz na rzecz Młodzieży i Zatrudnienia”, w którym agencja pośrednictwa pracy, ośrodki zatrudnienia, samorząd i jednostki ds. opieki nad młodzieżą podpisały umowę o współpracy, dzięki której zwiększają przejrzystość, dokonują wspólnych analiz, optymalizują dostępność odpowiednich danych społecznych na temat młodzieży i ich środowiska zgodnie z przepisami w zakresie ochrony danych, unikają powielania pytań i profilowania, tworzą wspólne procesy i synchronizują oferty.

Wypełnianie luki pomiędzy szkołami a służbami zatrudnienia

Szkoły i instytucje szkoleniowe odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu przedwczesnemu kończeniu nauki poprzez zapewnienie ukierunkowanego wsparcia młodzieży zagrożonej takim przedwczesnym zakończeniem nauki, a także poprzez oferowanie porad lub dostępu do odpowiednich służb wszystkim uczniom. Mogą również zgłosić przedwczesne opuszczenie systemu edukacji samorządom, publicznym służbom zatrudnienia lub innym właściwym organom. Ograniczenie zjawiska opuszczania szkoły można w znacznym stopniu osiągnąć poprzez zwiększanie świadomości o środowisku pracy i zapoznavanie uczniów z usługami takimi jak te świadczone przez publiczne służby zatrudnienia. W tym celu programy poradnictwa zawodowego należy uzupełnić dobrej jakości wsparciem indywidualnych karier⁴⁸. Doradcy zawodowi z publicznych służb zatrudnienia mogą odwiedzać szkoły, oferując ogólne informacje na temat dostępnych usług (informacje na temat rynku pracy, dopasowanie stanowiska pracy/wakatu w ramach przyuczania do zawodu, wsparcie przy szukaniu pracy itp.).

Wizyty w szkołach mogą jednak wiązać się ze stosunkowo wysokimi kosztami dla publicznych służb zatrudnienia. Inne, mniej zasobochłonne możliwości obejmują szkolenia indywidualne lub szkolenia *on-line* dla nauczycieli i pedagogów w szkołach, którzy następnie będą sami przekazywać te informacje. Na przykład we Włoszech nauczyciele są szkoleni z zakresu doradztwa zawodowego oraz informacji o odpowiednich usługach publicznych służb zatrudnienia. Na Węgrzech publiczne służby zatrudnienia również zapewniają szkolenia dla szkół, aby w odpowiedniej formie dostarczyć nauczycielom informacje na temat swoich usług. Dzięki temu będą oni mogli przekazać tę wiedzę

⁴⁷

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/youth_policy/dashboard_youth

⁴⁸

Zob. rezolucja Rady w sprawie w sprawie lepszego uwzględniania poradnictwa przez całe życie w strategiach uczenia się przez całe życie z dnia 21 listopada 2008 r. oraz wdrożenie dokumentu przez Europejską Sieć Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego (www.elgpn.eu).

uczniom, zanim ci ostatni opuszczą szkołę. W kontekście bardziej ograniczonych zasobów takie działania mogą mieć większy efekt mnożnikowy⁴⁹.

Zebrane dane⁵⁰ wskazują, że partnerstwa pomiędzy różnymi służbami zatrudnienia rozpowszechniają się stopniowo co raz bardziej w całej UE, gdzie publiczne służby zatrudnienia starają się zapewniać bardziej ukierunkowane i zindywidualizowane usługi przy jednoczesnym korzystaniu z bardziej oszczędnych kanałów realizacji tych usług. Podobnie coraz większa liczba służb zatrudnienia z trzeciego sektora, samorządów i organizacji młodzieżowych jest zaangażowana we współpracę na poziomie lokalnym, mającą na celu zaradzenie bezrobociu osób młodych. Taki szeroki zestaw podmiotów zapewnia szereg możliwości, jeśli chodzi o skuteczniejsze docieranie do młodzieży, ale również wiąże się z wyzwaniem pod względem zapewnienia właściwie skoordynowanych działań w celu unikania powielania inicjatyw.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą również odegrać ważną rolę w wypełnianiu luki pomiędzy młodzieżą, do której dotarcie jest trudne, a społeczeństwem. Według projektu badawczego YOUNEX⁵¹ organizacje społeczeństwa obywatelskiego są głównymi partnerami przy zmianie polityki w zakresie walki z bezrobociem i niepewnością zatrudnienia, ponieważ posiadają rozległą wiedzę właśnie na temat bezrobocia i niepewności zatrudnienia.

Relacje z partnerami społecznymi

Równie ważne dla rozwoju programu gwarancji dla młodzieży jest nawiązanie stabilnych i opartych na zaufaniu relacji z partnerami społecznymi.

Związki zawodowe mogą odegrać istotną rolę w zapewnieniu możliwości oferowania programów gwarancji dla młodzieży w państwach członkowskich. Pracodawcy, w szczególności MŚP, które były głównymi podmiotami tworzącymi miejsca pracy w ostatniej dekadzie, mają zasadnicze znaczenie w tworzeniu możliwości zatrudnienia⁵² dla młodzieży, która niekoniecznie byłaby pierwszym wyborem w normalnym procesie rekrutacji. Rozwijanie współpracy pomiędzy służbami zatrudnienia a pracodawcami należy postrzegać jako długoterminową inwestycję i jako relację, która ewoluuje i dojrzewa z biegiem czasu.

W ramach współpracy z pracodawcami publiczne służby zatrudnienia najczęściej wykorzystują następujące narzędzia: rozwijanie usług skierowanych do pracodawców i wzmacnianie personelu przeszkolonego do pracy z młodzieżą, w szczególności młodzieżą znajdującą się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, jasne strategie współpracy w ramach umów zawieranych z konkretnymi przedsiębiorstwami, ramy współpracy, układy na poziomie sektorowym oraz wydarzenia i sesje poświęcone tworzeniu sieci kontaktów, rekrutacji i informowaniu. Te narzędzia i usługi są również dobrze dostosowane do rozwijania programów gwarancji dla młodzieży. Ponadto zaspakajanie zapotrzebowania pracodawców na siłę roboczą wymaga również wzmocnienia polityki w zakresie umiejętności i narzędzi gromadzenia informacji o rynku pracy w celu skuteczniejszego profilowania i dopasowywania kandydatów do dostępnych miejsc pracy lub praktyk zawodowych i ofert przyuczania do zawodu. Skuteczne dopasowanie ofert i osób poszukujących pracy to w końcowym rozrachunku

⁴⁹ A. Scharle and T. Weber dla Komisji Europejskiej, 2011 r., *op.cit.*

⁵⁰ „PES crisis adjustment capacity 2012 Questionnaire” wydany przez Komisję Europejską dla Europejskiej Sieci Publicznych Służb Zatrudnienia.

⁵¹ YOUNEX: Youth, Unemployment, and Exclusion in Europe (FP7 – SSH, 2009-2011): http://www.younex.unige.ch/Products/Reports/WP2_INTEGRATEDREPORT_D7.pdf.

⁵² „PES and effective services for employers”, wzajemna ocena ze stycznia 2012 r. (dialog pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1004&langId=en>.

najlepsza gwarancja tworzenia sytuacji korzystnych dla wszystkich stron, pozytywnych relacji z pracodawcą i dalszych owocnych partnerstw, co ostatecznie zapewni stabilne i trwałe oferty pracy dla młodzieży.

Zaangażowanie organizacji młodzieżowych

Poprzez zaangażowanie organizacji i stowarzyszeń młodzieżowych w opracowanie i fazę koncepcyjną programów publicznych można zapewnić dokładne dopasowanie takich interwencji do potrzeb młodzieży.

Próbując dotrzeć do młodzieży, która napotyka bardziej złożone problemy (takie jak brak kwalifikacji lub niskie kwalifikacje, niepełnosprawność, uzależnienia itp.), konieczne jest ustanowienie prawidłowo funkcjonujących partnerstw pomiędzy służbami zatrudnienia a innymi służbami wsparcia młodzieży. Młodzieżowe organizacje pracy potrafią dotrzeć do młodzieży poprzez zajęcia w czasie wolnym i dzięki często nieformalnym rozwiązaniom zapewniają młodzieży niezbędny poziom zaufania, który umożliwi im skontaktowanie się z właściwymi organami i zarejestrowanie w służbach zatrudnienia. W marcu 2011 r. **Europejska Sieć Publicznych Służb Zatrudnienia** przeprowadziła wzajemną ocenę⁵³ sposobów opracowywania i wdrażania programów gwarancji dla młodzieży, która wskazała na wagę zwracania się do młodych ludzi w środowisku, w którym czują się swobodnie, i w ich własnym języku. Ponadto sektor prywatny i publiczny mogą nie być w stanie w pełni obsłużyć wszystkich młodych ludzi, szczególnie tych, których zatrudnienie jest trudniejsze, pod względem zapewnienia im pracy lub praktyk zawodowych. Organizacje młodzieżowe i organizacje pozarządowe pracujące dla młodzieży mogłyby więc zaangażować się w zapewnienie miejsc pracy w formie praktyk zawodowych z wynagrodzeniem lub bez wynagrodzenia lub pracy w ramach wolontariatu.

W Finlandii młodzież wypowiedziała się na wczesnym etapie za pośrednictwem grupy roboczej prowadzonej przez fińskie stowarzyszenie działające na rzecz współpracy młodzieży. Grupa robocza zorganizowała również konsultacje społeczne *on-line* zatytułowane „Oddaj głos młodzieży” z udziałem młodych działaczy i przedsiębiorców, które jesienią 2011 r. zaowocowały odpowiedziami od 6 366 młodych osób.

Zjednoczone Królestwo wprowadziło MYPLACE, program o wartości 279 mln GBP⁵⁴ mający na celu stworzenie instytucji młodzieżowych w całym Zjednoczonym Królestwie, w tym na obszarach znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji w kraju. Program oferuje dotacje pieniężne w wysokości 1– 5 mln GBP⁵⁵.

3.2. Wczesne interweniowanie i aktywizacja

Docieranie do młodzieży

Doświadczenia państw członkowskich pokazują, że wiele młodych osób, które miało trudności z wejściem na rynek pracy, zwraca się do publicznych służb zatrudnienia lub innych właściwych służb publicznych dopiero, gdy stają się bezrobotne, albo nie zwraca się do nich w ogóle, w szczególności

⁵³ „Youth Guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people”, Wiedeń, Austria, 22–23 marca 2011 r.:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=105&newsId=1009&furtherNews=yes>.

⁵⁴ Odpowiednik około 350 mln EUR.

⁵⁵ Odpowiednik około 1,25 –6,3 mln EUR.

gdy nie przysługują im zasiłki. Podczas gdy partnerstwa i współpraca pomiędzy publicznymi służbami zatrudnienia a szkołami mogą pomóc utorować szlaki, **dodatkowe ukierunkowane działania informacyjne** są konieczne, w celu dopilnowania, aby młodzież nieuczestnicząca w edukacji lub niezarejestrowana w publicznej służbie zatrudnienia lub innych właściwych służbach ds. zatrudnienia nie zagubiła się lub nie skończyła w sytuacji młodzieży NEET, lub też nie znalazła się w sytuacji bierności zawodowej w chwili ukończenia szkoły. Zakres działań obejmuje rozpowszechnianie papierowych materiałów w miejscach uczęszczanych przez grupę docelową (np. w domach kultury lub w trakcie wydarzeń dla młodzieży) oraz korzystanie z nowoczesnych mediów, które „mówią” językiem młodzieżowym (np. atrakcyjne strony internetowe, kampanie medialne na YouTube, specjalne strony internetowe dla młodzieży oferujące informacje dopasowane do potrzeb i doradztwo zawodowe). Dalszy rozwój w zakresie wykorzystywanych mediów społecznościowych, takich jak Facebook, jak w Niemczech, Holandii i Szwecji, jest obiecującym rozwiązaniem, jeśli wziąć pod uwagę zwyczaje komunikacyjne młodzieży.

Jednym krokiem w kierunku zapewniania oferty pracy młodzieży tuż po opuszczeniu szkolnych murów jest udoskonalanie **systemów gromadzenia danych** i rejestrów szkolnych oraz **przekazywanie** przypadków zagrożonej młodzieży lub młodzieży, która niedawno przedwcześnie zakończyła naukę, do publicznych służb zatrudnienia lub innych właściwych służb. Ogólnokrajowy obowiązek, który wprowadzono na przykład w Norwegii na poziomie okręgowym, polegający na pozostawaniu w kontakcie osobami porzucającymi naukę i ewentualnie odsyłaniu ich do publicznych służb zatrudnienia, znacznie ułatwia szybki kontakt z osobami przedwcześnie kończącymi naukę. Wiele krajów musi jednak poradzić sobie z regulacjami w zakresie ochrony danych dotyczącymi przekazywania danych osobowych pomiędzy instytucjami.

W Finlandii ustawa o młodzieży zawiera przepisy dotyczące udostępniania informacji do celów pracy środowiskowej z młodzieżą. Zasadniczo dane osobowe młodej osoby można udostępnić bez jej wyraźnej zgody. Jeśli do takiej młodej osoby nie można dotrzeć i uzyskać jej zgody, jej dane kontaktowe i osobowe będą udostępniane przez organizatora kształcenia, jeśli młoda osoba ukończyła kształcenie na poziomie podstawowym, ale nie znalazła miejsca w ramach kształcenia na poziomie ponadpodstawowym lub jeśli osoba poniżej 25 roku życia przedwcześnie kończy naukę w szkole zawodowej lub ogólnokształcącej szkole ponadgimnazjalnej.

Służby zajmujące się monitorowaniem lub wspomaganie w „nadrabianiu zaległości”, istniejące między innymi w Danii, Finlandii, Luksemburgu, Holandii i Norwegii, śledzą udział w kształceniu i szkoleniu, kontaktują się z osobami przedwcześnie kończącymi naukę i starają się znaleźć dla nich ścieżkę w kształceniu, szkoleniu lub zatrudnieniu. Na przykład regionalne instytuty rejestracji i koordynacji w Holandii monitorują i rejestrują młodzież, która nie posiada podstawowych kwalifikacji i dopilnowują, aby skontaktowano się z osobami biernymi zawodowo i by otrzymały one wsparcie. W Finlandii samorządy lub grupy samorządów zostały zobowiązane od 2011 r. do zatrudnienia pracowników środowiskowych dla młodzieży, którzy kontaktują się z młodymi osobami przedwcześnie kończącymi naukę narażonymi na zostanie młodzieżą NEET, oraz monitorują te osoby⁵⁶.

Młodzież, do której trudno jest dotrzeć, zazwyczaj wymaga specjalnych działań informacyjnych w celu uzyskania pewności, że ma ona dostęp do właściwych usług. Jest to szczególnie istotne w przypadku osób, które przedwcześnie zakończyły naukę, lub osób napotyających **liczne bariery**,

⁵⁶ „Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)”, Eurofound, 2012 r.

często pochodzących z różnych / nienależących do głównego nurtu środowisk, z którymi wiąże się ryzyko dyskryminacji zarówno pod względem dostępu do szkolenia, jak i wejścia na rynek pracy. Takie środki obejmują **współpracę z domami kultury i innymi właściwymi organizacjami oraz organizacjami pozarządowymi** pracującymi z młodzieżą lub grupami w niekorzystnej sytuacji (np. migrantami, osobami uzależnionymi od narkotyków, sierotami, osobami niepełnosprawnymi). Kampanie z uczestnikami spośród społeczności etnicznych i religijnych oraz organizacjami opieki społecznej mogą być szczególnie przydatne, podobnie jak wiekowo i kulturowo zróżnicowany profil personelu w ramach usług samych publicznych służb zatrudnienia. Na przykład w Austrii wizyty w meczetach i klubach kultury, umowy o współpracy z tureckimi i serbskimi gazetami oraz DVD w językach obcych pomogły dotrzeć do najtrudniej dostępnych osób.

Jak pokazuje doświadczenie kilku krajów, **ustanowienie specjalnych „punktów kontaktowych”** dla młodzieży może przyczynić się nie tylko do obniżenia progów, lecz także do usprawnienia interwencji i aktywizacji poprzez ułatwienie skoordynowanego świadczenia usług. Struktury mogą być różnorodne i obejmować specjalistyczne usługi dla młodzieży w ramach publicznych służb zatrudnienia, niezależne lokalne lub regionalne instytucje albo kontraktowych prywatnych usługodawców. W Austrii, Danii i Niemczech ośrodki zatrudnienia dla młodzieży są częścią publicznych służb zatrudnienia. Inne instytucje pomagają osobom w niekorzystnej sytuacji, jak np. „Missions locales” we Francji, które mają na celu zapobieganie, by młodzi ludzie znaleźli się w sytuacji młodzieży NEET, oraz przedstawianie możliwości osobom, które przedwcześnie zakończyły naukę. Natomiast lokalne służby zatrudnienia w Irlandii są przykładem outsourcingu usług usługodawcom prywatnym: „Ośrodki kontaktu z młodzieżą” świadczą zaawansowane usługi pośrednictwa i doradztwa na rzecz młodych osób kończących naukę. Takie ośrodki dla młodzieży są szczególnie skuteczne jako „punkty kontaktowe”, gdy inne odpowiednie usługi, takie jak doradztwo zawodowe, samorządowe usługi dla młodzieży lub rodzin, usługi doradztwa w zakresie zadłużenia, usługi dla osób niepełnosprawnych, uzależnionych lub byłych więźniów, są również zintegrowane w formie punktów kompleksowej obsługi lub w oparciu o umowy o współpracy w zakresie kierowania kandydatów do odpowiednich instytucji.

Aby zaradzić problemowi braku kontaktu publicznych służb zatrudnienia z wieloma młodymi osobami w grupie młodzieży NEET, kilka krajów utworzyło agencje *ad hoc*. Te „**agencje ds. młodzieży**” mają na celu wsparcie młodzieży, w szczególności w zakresie doradztwa edukacyjnego i zawodowego, podobnie jak „Ośrodki zatrudnienia młodzieży” na Litwie lub „Ośrodki Nawigator” w Szwecji. Te ostatnie stanowią krajową sieć usług w punktach kompleksowej obsługi dla młodzieży wymagającej (re)integracji w kształceniu, szkoleniu lub zatrudnieniu, zamiast kontaktowania się z kilkoma różnymi agencjami publicznymi.

Dostosowanie wsparcia do potrzeb

Gdy młode osoby zarejestrowały się w publicznej służbie zatrudnienia lub innej właściwej służbie (np. w samorządowej służbie zatrudnienia, u prywatnego usługodawcy), kluczem do wczesnej interwencji i aktywizacji są **wiążące regulacje** uprawniające młodzież do korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia i zobowiązujące te służby do oferowania młodym ludziom zarejestrowanym jako bezrobotni kształcenia, szkolenia lub pracy w oparciu o indywidualny plan działania. Indywidualne programy wsparcia obejmują wsparcie przy poszukiwaniu pracy, wysyłanie na kształcenie lub szkolenie i aktywne instrumenty rynku pracy dla tych, którzy ich potrzebują.

W czasach ograniczeń budżetowych ważniejsze niż kiedykolwiek jest dobre dostosowanie zasobochłonnych interwencji, takich jak kształcenie, szkolenie lub bardziej kompleksowe wsparcie dla

tych, którzy go potrzebują. **Dostosowane indywidualne plany działania** są głównym warunkiem wstępnym prawidłowej aktywizacji⁵⁷. Zarówno przygotowanie jak i monitorowanie wymagają profesjonalizmu i odpowiednio przygotowanego personelu. Cyfryzacja oznacza korzystanie z wszelkich kanałów, stosowanie odpowiedniej mieszanki usług *on-line*, narzędzi samopomocy i usług bezpośrednich. Młodzież, która napotyka **bardziej złożone problemy, wymaga jednak „całościowego” podejścia** w celu wykrycia i wykluczenia wszelkich barier i problemów, które dotyczą danej młodej osoby, oraz określenia jej umiejętności i kompetencji. Wiąże się z tym doradztwo holistyczne i zarządzanie poszczególnymi przypadkami, w tym gruntowna ocena sytuacji osobistej z uwzględnieniem sytuacji ogólnozyciowej, obejmująca również szczegółowe monitorowanie, jeśli zajdzie taka potrzeba. Ponieważ takich usług nie są w stanie zapewnić same publiczne służby zatrudnienia, często podpisywane są umowy z partnerami. Jak pokazują wyniki oceny, takie podejście okazało się skuteczne w Austrii, Niemczech i na Słowenii⁵⁸.

Choć w indywidualnych planach działania kładzie się nacisk na podejścia pozwalające rozwinąć umiejętności, ważne jest, by takie plany odzwierciedlały **zasadę wzajemnego zobowiązania** (podejście kija i marchewki). Taki skutek najłatwiej osiąga się poprzez dokument podpisany przez obie strony. Należy szukać odpowiedniej równowagi pomiędzy wsparciem a monitorowaniem, zapewniając jednocześnie zgodność z zasadami aktywizacji i nakładając w razie konieczności kary z konsekwencjami w zakresie uprawnienia do świadczeń i usług. Zgodnie z jakościową oceną ekspercką kary mają większy wpływ, jeśli są przejrzyste, stopniowe, natychmiastowe i sprawiedliwe. Istnieje również potrzeba połączenia kwalifikowalności z pomocą socjalną w przypadku młodzieży, której dotyczy wysokie ryzyko marginalizacji, z rygorystycznym podejściem do wzajemnego zobowiązania⁵⁹. W przypadku wczesnego odejścia z programów aktywizacji mechanizmy dalszego wspierania młodzieży należy udoskonalić, aby uniknąć wykluczenia społecznego.

3.3 Środki wsparcia umożliwiające integrację na rynku pracy

Wczesne kończenie nauki

Spośród osób, które przedwcześnie zakończyły naukę i szkolenie w Unii Europejskiej, 54,2 % nie znalazło zatrudnienia. Ograniczenie wczesnego kończenia nauki jest jednym z ważnych środków w zakresie walki z bezrobociem osób młodych; jest także jednym z głównych celów strategii „Europa 2020”. Państwa członkowskie zgodziły się na ograniczenie średniego europejskiego wskaźnika wczesnego kończenia nauki do poniżej 10 % do 2020 r. W zaleceniu Rady „w sprawie polityk na rzecz ograniczania zjawiska przedwczesnego kończenia nauki”⁶⁰ podkreślono konieczność wdrożenia kompleksowych i międzysektorowych polityk w zakresie przeciwdziałania wczesnemu kończeniu nauki w celu zajęcia się zarówno kwestią kształcenia ogólnego, jak i kwestią kształcenia zawodowego, zapewnienia wytycznych dla młodzieży i zwiększenia jej zatrudnialności.

⁵⁷ „Activation and Integration: Working with Individual Action Plans. Toolkit for Public Employment Services”, Komisja Europejska, 2012 r.; „Activating the Unemployed: What Countries Do”, w: OECD (ed.), OECD Employment Outlook (s. 207–242), OECD, Paryż, 2007; zob. również „Activation and Integration: Working with Individual Action Plans. Toolkit for Public Employment Services”, Komisja Europejska, 2012 r.

⁵⁸ „Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)”, Eurofound, 2012 r.; Peer Review PES Young, Komisja Europejska, 2011 r.

⁵⁹ „Off to a good start? Jobs for Youth”, OECD, Paryż, 2010 r.

⁶⁰ Dz.U. C 191, z 1.7.2011, s. 1.

Takie kompleksowe polityki w zakresie przeciwdziałania wczesnemu kończeniu nauki muszą zawierać środki kompensacyjne w celu uwzględnienia konsekwencji wczesnego kończenia nauki i umożliwienia ponownego dostępu do kształcenia i szkoleń, aby wesprzeć młodzież w uzyskaniu właściwych kwalifikacji. W tym kontekście programy drugiej szansy oraz dodatkowe wsparcie językowe dla osób, które nie opanowały w pełni języka używanego w państwie zamieszkania są wyjątkowo istotne. Istotne mogą być również programy bardziej uwzględniające aspekty związane z płcią, w sytuacji gdy młodzi mężczyźni są bardziej narażeni na wczesne kończenie nauki (15,3 % mężczyzn w wieku 18–24 i 11,6 % kobiet to osoby przedwcześnie kończące naukę i szkolenia).

Ponadto uczenie się poprzez praktykę, w szczególności szkolenie zawodowe w systemie dualnym, daje młodzieży właściwe umiejętności, które są potrzebne na rynku pracy. Dodatkowo zrozumienie sposobów stosowania teorii w praktyce może motywować młodzież do dalszej nauki teoretycznej. Poza tym takie metody sprzyjają powstaniu punktów zaczepienia i nawiązywaniu kontaktów, które mogą ułatwić przejście do pierwszej pracy. Powinny one zapewnić uczniom, którzy z powodzeniem ukończyli naukę, uznawaną akredytację i umożliwić im kontynuację kształcenia i szkolenia w systemach kształcenia i szkolenia głównego nurtu.

Poprawa długoterminowych perspektyw na rynku pracy dla osób przedwcześnie kończących naukę przyczyni się do sukcesu gwarancji dla młodzieży.

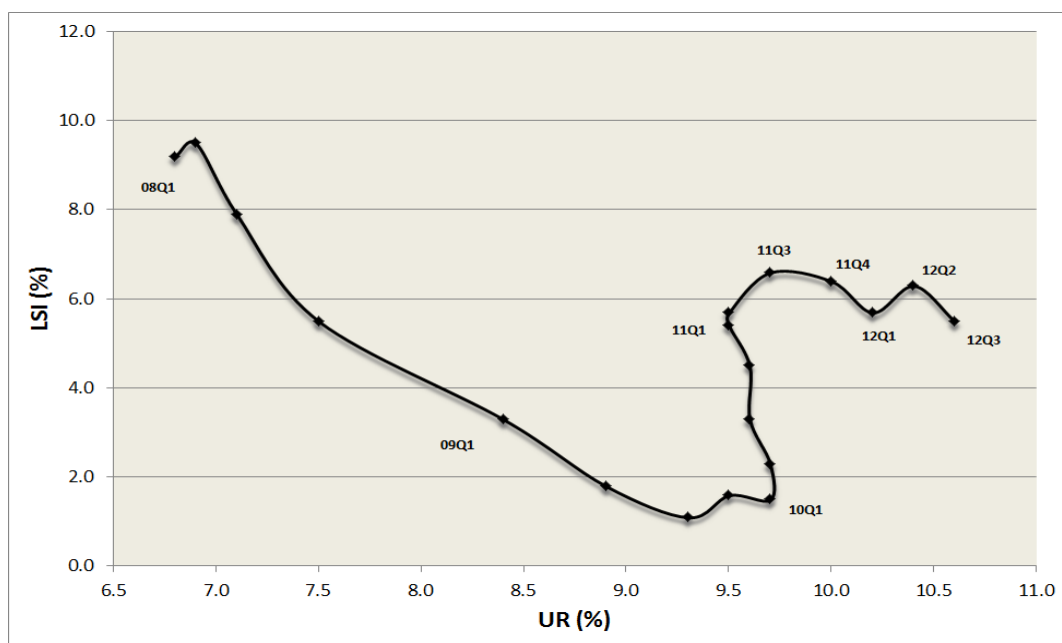
Niedopasowanie umiejętności

Obecna sytuacja gospodarcza, charakteryzująca się wysokimi poziomami bezrobocia i równocześnie utrzymującymi się wakatami w określonych zawodach, podkreśla poważne wyzwanie w zakresie umiejętności, przed którym stoi Europa.

Przed kryzysem Unia Europejska i większość państw członkowskich posiadały coraz efektywniejsze procesy dopasowania ofert i osób poszukujących pracy. W ciągu ostatnich dwóch lat stopy bezrobocia i wskaźniki wakatów jednak wzrosły. Dane te dobrze opisano za pomocą tzw. krzywej Beveridge'a przedstawiającej zależność między stopami bezrobocia i wskaźnikami wakatów. Gdy proces dopasowania ofert i osób poszukujących pracy działa sprawnie, krzywa Beveridge'a przedstawia ujemny stosunek pomiędzy stopą bezrobocia i wskaźnikiem wakatów. Sytuacja taka występowała w UE-27 do pierwszego kwartału 2010 r. Od tego czasu wzrost wakatów nie miał wpływu na bezrobocie⁶¹.

⁶¹ Dopiero od niedawna krzywa Beveridge'a ponownie wykazuje ujemną tendencję, ale nie wystarczy to, aby powiedzieć że proces dopasowania ofert i osób poszukujących pracy ulega poprawie w poszczególnych państwach członkowskich.

Rysunek 1: Krzywa Beveridge'a, UE27, I kwartał 2008 – III kwartał 2012



Źródło: EUROSTAT

Krótki opis: wykorzystane następujące dane: (i) stopa bezrobocia (*UR* – unemployment rate, %), zmienna „une_rt_q” oraz (ii) wskaźnik niedoboru pracowników (*LSI* – labour shortage indicator, %), zmienna „ei_bsin_q_r2”, obliczona z wyników badań statystycznych przedsiębiorstw UE (% firm produkcyjnych wskazujących na niedobór pracowników jako czynnik ograniczający produkcję).

Problemy występujące w procesie dopasowania ofert i osób poszukujących pracy – odzwierciedlone w zmianach krzywej Beveridge'a – mogą być związane z niedopasowaniem umiejętności⁶² i kwalifikacji w zakresie wykształcenia⁶³ wymaganych do wykonywania określonej pracy. Ponadto duże dysproporcje pomiędzy regionami i sektorami mogą wskazywać na możliwy problem niedopasowań regionalnych i sektorowych, ponieważ nowe miejsca pracy można znaleźć w innych regionach niż te, w których dostępne są osoby z odpowiednimi umiejętnościami i kwalifikacjami edukacyjnymi wymaganymi przez rynek.

Z badania aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej wynika, że średnia częstotliwość występowania niedopasowania umiejętności i kwalifikacji w okresie 2001–2011 znacznie różniła się pomiędzy państwami członkowskimi UE⁶⁴. Jeśli chodzi o niedopasowanie kwalifikacji, średnio około

⁶² Niedopasowanie umiejętności dotyczy rozbieżności pomiędzy umiejętnościami (tj. umiejętnościami ogólnymi, technicznymi i miękkimi) posiadanymi przez pracowników i umiejętnościami wymaganymi w ich pracy. Niedopasowanie umiejętności wiąże się zarówno z „deficytem umiejętności” – gdzie umiejętności pracownika nie są wystarczające do spełnienia wymogów stanowiska pracy – jak i „nadmiarem umiejętności” – który występuje, gdy umiejętności wykraczają poza poziom wymagany na danym stanowisku pracy.

⁶³ Niedopasowanie kwalifikacji dotyczy luki pomiędzy kwalifikacjami edukacyjnymi (tj. formalnymi umiejętnościami akademickimi) posiadanymi przez pracowników i wymaganymi przez ich pracę. Wiąże się zarówno z „nadmiernym wykształceniem” – gdzie pracownik posiada wyższe kwalifikacje edukacyjne niż wymagane – jak i „niedokształceniem” – gdzie pracownik posiada niższe kwalifikacje edukacyjne niż wymagane.

⁶⁴ Szacunki CEDEFOP (zob. mający się ukazać przegląd „Employment and Social Developments in Europe 2012”).

15 % europejskich pracowników jest nadmiernie wykształconych, podczas gdy 21 % jest niedostatecznie wykształconych⁶⁵.

Niedopasowanie pomiędzy popytem na pracę i umiejętnościami oraz lokalizacją potencjalnych pracowników jest bardzo poważne, ponieważ może z niego wynikać, że bezrobocie będzie miało w coraz większym stopniu charakter strukturalny. Porównanie między danymi sprzed kryzysu i danymi obecnymi ukazuje wyraźnie stały wzrost strukturalnego i długotrwałego bezrobocia. W szczególności bezrobocie strukturalne w UE-27 wzrosło o ponad 1 punkt procentowy, z 8,2 % w 2007 r. do 9,3 % w 2012 r., a prognozy Komisji Europejskiej⁶⁶ na 2013 r. wskazują na jeszcze większą stopę bezrobocia strukturalnego (9,6 %).

Liczba absolwentów kierunków ICT jest niewystarczająca, aby wypełnić wszystkie wakaty w sektorze ICT, gdzie nawet w dobie niedawnych zawirowań gospodarczych popyt na pracowników ICT wzrastał o 3 % rocznie. Ponadto do 2015 r.⁶⁷ w UE pojawi się do 700 000 wakatów dla specjalistów ICT.

Doświadczenia w zakresie uczenia się pozaformalnego i nieformalnego

W obecnej sytuacji rosnącego bezrobocia i braku wzrostu gospodarczego walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego może pomóc młodym bezrobotnym szukającym swojej pierwszej pracy lub osobom z bardzo małym doświadczeniem zawodowym w tworzeniu wartości rynkowej ich umiejętności i kompetencji zdobytych w różnych sytuacjach. Ponadto, z indywidualnego punktu widzenia, walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego poprawia perspektywy zatrudnialności, wyższego wynagrodzenia i szybszego rozwoju kariery, a ponadto oferuje drugą szansę osobom, które przedwcześnie zakończyły naukę, wraz z lepszym dostępem do kształcenia i szkolenia formalnego, większą motywacją i zwiększoną pewnością siebie.

Uczenie się pozaformalne odbywa się w formalnym otoczeniu edukacyjnym, ale zazwyczaj nie prowadzi do uzyskania kwalifikacji lub dyplomu. Zwykle obejmuje kursy, warsztaty, konferencje lub seminaria. Uczenie się nieformalne odbywa się w różnych miejscach, np. w domu, w pracy, w ramach stowarzyszeń, oraz poprzez codzienne interakcje międzyludzkie; obejmuje ono naukę języka, norm kulturowych i dobrych manier.

Cztery państwa członkowskie posiadają obecnie kompleksowe systemy walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

We Francji wszystkie kwalifikacje, z wyjątkiem zawodów regulowanych, takich jak zawód lekarza, dentystry, lekarza weterynarii i architekta, można uzyskać poprzez walidację uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Zainteresowane osoby przedkładają szczegółowe informacje dotyczące swoich doświadczeń w zakresie uczenia się i zdobytych umiejętności lub kompetencji. Następnie komisja ekspertów powołana przez właściwe ministerstwo może nadać pełne lub częściowe kwalifikacje. Podobny system istnieje w Luksemburgu.

⁶⁵ Własne obliczenia CEDEFOP oparte na danych EULF (zob. mający się ukazać przegląd „Employment and Social Developments in Europe 2012”).

⁶⁶ Roczna makroekonomiczna baza danych Dyrekcji Generalnej ds. Gospodarczych i Finansowych Komisji Europejskiej, dostępna na stronie internetowej:
http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm.

⁶⁷ Sprawozdanie dla Komisji Europejskiej „Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe” (2010-2015), Empirica i IDC Europe, grudzień 2009 r. Zaktualizowana prognoza przedstawiona na Europejskiej Konferencji dotyczącej e-umiejętności w dniu 13 grudnia 2011 r. w Brukseli.

W Niderlandach zainteresowane osoby mogą przedłożyć opis swoich doświadczeń uznanej jednostce wydającej „certyfikaty o zdobytych doświadczeniach” na potrzeby składania podań o pracę lub w celu formalnego uznania przez komisję egzaminacyjną. W Finlandii przepisy dotyczące kształcenia zezwalają na walidację doświadczenia w wielu dziedzinach kształcenia i na wielu poziomach.

W dniu 26 listopada 2012 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w odniesieniu do zalecenia Rady w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, zgodnie z którym państwa członkowskie najpóźniej do 2012 r. powinny wprowadzić – z uwzględnieniem sytuacji i specyfiki krajowej oraz według własnego uznania – ustalenia dotyczące walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

Przedsiębiorczość młodzieży: tworzenie miejsc pracy i kompetencji

Przedsiębiorczość nie zawsze jest postrzegana jako konwencjonalny sposób promowania zatrudnienia. Przedsiębiorczość stanowi jednak wyraźną możliwość wspierania zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia osób młodych⁶⁸. Poza tym posiadanie pomysłów i wprowadzanie ich w czyn jest jedną z kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, według zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 2006 r. w sprawie kluczowych kompetencji⁶⁹, stanowiącą umiejętność przekrojową i wspierającą (samo-)zatrudnienie.

Młodzież należy zapoznać ze znaczeniem przedsiębiorczości, a stanie się przedsiębiorcą powinno być atrakcyjną możliwością dla młodej osoby. Przedsiębiorcy, którzy odnieśli sukces i są wzorami do naśladowania, mają ważną rolę w promowaniu przedsiębiorczości wśród młodzieży.

Na początku 2012 r. OECD opublikowała informator polityczny⁷⁰, w którym podkreślono, że chociaż młodzież nie wydaje się grupą, która może zająć się przedsiębiorczością (ze względu na jej brak doświadczenia i brak środków finansowych), wykazuje zainteresowanie przedsiębiorczością i wiele młodych osób uważa, że samozatrudnienie jest możliwe. Wyniki Eurobarometru 2009⁷¹ wskazują, że dwie najmłodsze kohorty wiekowe (15–24 i 25–39) wykazują największy poziom zainteresowania samozatrudnieniem – odpowiednio 40 % i 42 % osób odpowiedziało, że samozatrudnienie w ciągu najbliższych pięciu lat jest „bardzo możliwe” lub „dość możliwe”, co jest wynikiem znacznie wyższym niż w przypadku grup wiekowych 40–54 i ponad 55 (odpowiednio 29 % i 13 %).

Młodzież może napotkać szczególne bariery uniemożliwiające niektórym osobom przekształcenie pomysłów w projekty. Bariery te obejmują brak umiejętności w zakresie przedsiębiorczości, brak uprzedniego doświadczenia zawodowego i łatwego dostępu do finansowania. Komisja Europejska

⁶⁸ Samozatrudnienie jest ważne, jeśli chodzi o tworzenie miejsc pracy. Wśród nowo utworzonych przedsiębiorstw 85 % stanowią mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 10 pracowników. W Unii Europejskiej nowo utworzone przedsiębiorstwa tworzą średnio 2 miejsca pracy. W badaniu Eurobarometru z 2009 r. stwierdzono jednak, że w UE 28 % osób wskazało, że samozatrudnienie jest „bardzo możliwe” lub „dość możliwe” w ciągu najbliższych pięciu lat. Liczba ta jest jednak niższa niż w Stanach Zjednoczonych (USA) lub w Chinach, gdzie odpowiednio 36 % i 49 % osób uznało samozatrudnienie za „bardzo możliwe” lub „dość możliwe” w ciągu najbliższych pięciu lat.

⁶⁹ W zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie (2006/962/WE) podkreślono, że „inicjatywność i przedsiębiorczość oznaczają zdolność osoby do wcielania pomysłów w czyn” i stanowią istotny element (Dz.U. L 394 z 30.12.2006):

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_pl.htm.

⁷⁰ Opublikowane w ramach badania na temat „Panoramy działań przedsiębiorczych w Europie” przeprowadzonego w imieniu Komisji.
<http://www.oecd.org/regional/leedprogrammlocaleconomicandemploymentdevelopment/Youth%20Policy%20Brief.pdf>

⁷¹ „Przedsiębiorczość w Unii Europejskiej i poza nią”, *Eurobarometr*, Komisja Europejska, 2009 r.

wspiera już młodych przedsiębiorców poprzez promowanie kształcenia w zakresie przedsiębiorczości w szkołach i na uczelniach wyższych, poprzez europejski program wymiany „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców⁷² umożliwiający bardziej doświadczonym przedsiębiorcom przyjmowanie nowych przedsiębiorców.

W ramach europejskiego instrumentu mikrofinansowego Progress⁷³ Komisja ma na celu zwiększenie dostępności mikrokredytów dla osób, które chcą uzyskać status osób samozatrudnionych lub utworzyć mikroprzedsiębiorstwo, lecz doświadczają (jak ma to miejsce w przypadku młodzieży) trudności w uzyskaniu zwykłego kredytu, w tym osób wchodzących na rynek pracy. W ramach przyszłego Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych⁷⁴ (2014–2020) kontynuowane będzie promowanie dostępu do finansowania dla mikroprzedsiębiorców i przedsiębiorców społecznych.

Subsydiowanie wynagrodzeń i pozapłacowe koszty pracy⁷⁵

Zbyt wysokie **pozapłacowe koszty pracy**, takie jak składki pracodawcy na ubezpieczenie społeczne, mogą mieć niekorzystny wpływ na popyt na pracę, zwłaszcza w odniesieniu do grup o względnie niższej produktywności, takich jak młodzież rozpoczynająca karierę, ponieważ mają one do czynienia z bardzo elastycznym (wrażliwym) popytem na pracę. W związku z tym zmniejszenie klina podatkowego (zwłaszcza pozapłacowych kosztów pracy) w odniesieniu do pracy w sposób neutralny dla budżetu, poprzez **przesunięcie** w kierunku podatków środowiskowych, konsumpcyjnych lub podatków od nieruchomości, może mieć pozytywny wpływ na popyt na pracę i tym samym może być również narzędziem służącym do zapewnienia sukcesu programu gwarancji dla młodzieży. Oczekuje się, że **ukierunkowanie** zmniejszenia tego klina na wspomniane grupy, których dotyczy wrażliwy popyt na pracę, będzie miało pozytywny wpływ na ich zatrudnienie. Etapy opracowania i wdrażania należy jednak starannie przygotować, aby nie miały one niekorzystnego wpływu na perspektywy zatrudnialności grup, które są (nieznacznie) niekwalifikowalne.

Subsydiowanie wynagrodzeń (ulgi z tytułu zatrudniania) polega na płatnościach na rzecz pracodawców za zatrudnianie pracowników z określonych grup poprzez subsydiowanie ich wynagrodzeń. Może być również wykorzystane do zapewnienia sukcesu programu gwarancji dla młodzieży, ponieważ wykazuje ono potencjał zwiększania zatrudnienia. Ulga z tytułu zatrudnienia zmniejsza koszty pracy ponoszone przez pracodawców, zwiększa ich gotowość do zatrudnienia innych pracowników i przyczynia się ostatecznie do tworzenia nowych miejsc pracy.

Pracodawcy powinni ukierunkować subsydiowanie zatrudnienia na **zatrudnianie nowych pracowników**. W ten sposób można zmotywować pracodawców, by przyjmowali więcej osób, niż zwalniają, oraz tworzyli miejsca pracy, które w przeciwnym wypadku nie zostałyby utworzone. Ukierunkowanie na słabsze grupy społeczne, takie jak młodzież, może mieć pozytywne skutki zwłaszcza w przypadkach, w których subsydiowanie zatrudnienia połączono ze dodatkowymi działaniami mającymi na celu pomoc populacji docelowej. Subsydia są skuteczniejsze, gdy ma miejsce prawidłowe dopasowanie, gruntowne przygotowanie stażu przez służbę zatrudnienia, a także

⁷² <http://www.erasmus-entrepreneurs.eu>

⁷³ <http://ec.europa.eu/epmf>

⁷⁴ COM (2011) 609 z dnia 6 października 2011 r.

⁷⁵ Do kwestii subsydiowania wynagrodzeń i pozapłacowych kosztów pracy odniesiono się w „pakiecie dotyczącym zatrudnienia” („W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”, COM (2012) 173 z dnia 18 kwietnia 2012 r.) oraz w sprawozdaniu tematycznym Komitetu Zatrudnienia (2011) „Osiąganie docelowego zatrudnienia” [„Reaching the Employment Target”] (Bruksela, 22 listopada 2011 r., 17239/11).

gdy istnieje możliwość, aby młodzież i pracodawcy uzyskali w razie potrzeby uzupełniające doradztwo.

W odniesieniu do wspomnianych powyżej środków należy wziąć pod uwagę przepisy w zakresie pomocy państwa. W tym względzie należy zauważyć, że ogólnych środków mających na celu ułatwienie rekrutacji młodzieży, dostępnych dla wszystkich przedsiębiorstw, we wszystkich sektorach gospodarki, nie uznaje się za pomoc państwa. Środki o charakterze selektywnym natomiast, np. ograniczone do pewnych rodzajów przedsiębiorstw lub pewnych sektorów lub oparte na swobodzie uznania władz, mogą stanowić pomoc państwa, jeżeli spełnione są pozostałe warunki określone w art. 107 ust. 1 TFUE.

Mobilność pracowników

Niedawne oszacowania (1 kwartał 2012 r.) oparte na badaniu aktywności ekonomicznej ludności w UE⁷⁶ wskazują na udział obywateli UE (w wieku produkcyjnym, 15–64 lat) zamieszkujących inne państwo członkowskie na poziomie około 3,0 %. Stanowi to około 9,5 mln osób. W porównaniu z 2005 r. jest to znaczny wzrost (+50 %, ponieważ wartość ta wynosiła dokładnie 2,0 % lub 6,2 mln osób).

Chociaż bezrobocie w UE utrzymuje się na wysokim poziomie, paradoksalnie, według Europejskiego Monitora Wolnych Stanowisk Pracy, w UE istnieje także ponad 2 mln wakatów.. Wynikają one głównie z niedopasowania podaży pracy i popytu na pracę oraz niewystarczającej mobilności pracowników na poziomie regionalnym, krajowym i europejskim.

Młodzież jest jedną z grup o najwyższej skłonności do mobilności. Doświadczenie zawodowe zdobyte przez młodzież za granicą może stanowić wartość dodaną w jej uczeniu się przez całe życie i ścieżce kariery⁷⁷ oraz zapewnić jej więcej możliwości zatrudnienia.

Można zatem promować mobilność pracowników w celu zaradzenia bezrobociu osób młodych, pomocy pracodawcom w znajdowaniu umiejętności przez nich poszukiwanych, lecz niedostępnych na ich lokalnym rynku pracy, oraz umożliwić państwom członkowskim kierowanie do młodzieży oferty zatrudnienia dobrej jakości, oferowania dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu bezrobotnego lub zakończenia kształcenia formalnego.

W pakiecie dotyczącym zatrudnienia wezwano do utworzenia bardziej wydajnych, dynamicznych i pozbawionych tarć rynków pracy, a w rocznej analizie wzrostu gospodarczego przeprowadzonej przez Komisję w 2013 r.⁷⁸ podkreślono, że skoro w niektórych regionach i sektorach brakuje pracowników spełniających ich wymagania, problem wąskich gardeł i niedopasowania umiejętności należy rozwiązywać poprzez zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej, poprawę poziomu umiejętności i ułatwienie mobilności. W celu poprawy sytuacji, polityki zatrudnienia muszą ułatwiać zmianę miejsca pracy zwiększającą produktywność i jakość pracy; pracownicy muszą posiadać właściwe umiejętności a jednostki muszą być wystarczająco mobilne, aby odpowiadać na oferty pracy w innych państwach członkowskich i regionach.

⁷⁶ Eurostat, Badanie aktywności ekonomicznej ludności w Unii Europejskiej (lfsq_pganws).

⁷⁷ Oznacza to, że ścieżka życiowego zatrudnienia może uwzględniać mobilność wahadłową, tj. uwzględniać tyle samo okresów pracy w kraju, co za granicą.

⁷⁸ COM(2012) 750 z dnia 28 listopada 2012 r.

Inwestycje przeznaczone na nabywanie umiejętności i przekwalifikowanie się będą odgrywać kluczową rolę we wsparciu przyszłego wzrostu mobilności i produktywności. Znaczną część utraty konkurencyjności w wielu państwach członkowskich można bowiem wytłumaczyć słabym wzrostem produktywności wynikającym z niewystarczającego poziomu inwestycji w politykę i narzędzia w zakresie umiejętności. Wzmocnienie polityki w zakresie umiejętności ma również kluczowe znaczenie dla reagowania na istniejące niedobory po stronie podaży i niedopasowania na rynku pracy, a następnie umożliwienia mobilności.

Ponadto prawdziwy ogólnounijny rynek pracy posiadający wystarczające poziomy płynności zostanie stworzony dopiero, gdy usunięte zostaną pozostałe prawne i praktyczne przeszkody dla mobilności przedsiębiorstw i pracowników.

W tym celu Komisja Europejska jest w trakcie procesu ponownego określenia roli EURES, Europejskich Służb Zatrudnienia⁷⁹. Reforma przekształci EURES w ogólnounijne narzędzie dopasowania ofert i osób poszukujących pracy, staży i rekrutacji oraz uwzględni wdrożenie ukierunkowanych programów mobilności w odniesieniu do określonych zawodów, sektorów i kohort (takich jak młodzież). Podejście to będzie opierać się na logice działania pilotażowego⁸⁰ „Twoja pierwsza praca z EURES-em” opracowanego w celu wspierania młodych Europejczyków w wieku 18–30 w znalezieniu pracy w innych państwach członkowskich UE. Program opiera się na wsparciu ze strony krajowych służb zatrudnienia – informacji, poszukiwaniu pracy, rekrutacji i finansowaniu – zarówno dla młodzieży poszukującej pracy, jak i przedsiębiorstw mających do czynienia z wąskimi gardłami w zakresie wakatów i zainteresowanych rekrutacją poza swoim krajem pochodzenia.

3.4. PERSPEKTYWA EUROPEJSKA

Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE

Jak dowodzą otrzymane przez Komisję odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz dotyczący polityki młodzieżowej i wyników inicjatywy „Szanse dla młodzieży”, inicjatywa ta odegrała ważną rolę jako czynnik napędzający dalszą realokację znacznych zasobów finansowych UE, w szczególności z EFS i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), na środki przeciwdziałania bezrobociu osób młodych. Dobrym przykładem są Włochy, które w ramach planu działania na rzecz spójności realokowały jak dotychczas 6 mld EUR w dwóch fazach, z czego znaczną część przeznaczono na działania w zakresie zatrudnienia i kształcenia.

Europejski Fundusz Społeczny w obecnym okresie programowania 2007–2013 wspiera szereg działań mających na celu poprawę dostępu do zatrudnienia i zrównoważone włączenie na rynku pracy osób poszukujących pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zapobiegania długotrwałemu bezrobociu i bezrobociu osób młodych. Państwa członkowskie przeznaczyły znaczne zasoby, by ułatwić młodzieży przechodzenie ze szkoły na rynek pracy i na dodatkowe środki integracji na rynku pracy, takie jak ukierunkowana polityka aktywizacji zawodowej, subsydiowanie wynagrodzeń, środki zachęcające młodzież do przedsiębiorczości i rozpoczynania działalności gospodarczej. Subsydiowanie tymczasowej rekrutacji jest instrumentem wprowadzonym już przez państwa członkowskie w kontekście kryzysu gospodarczego i możliwe jest jego wsparcie przez EFS. Wsparcie subsydiowania tymczasowej rekrutacji przez EFS powinno także spełniać pewne wymogi dotyczące pomocy państwa

⁷⁹ C(2012) 8548 z dnia 26 listopada 2012 r.

⁸⁰ <http://ec.europa.eu/social/yourfirsteuresjob>.

i współfinansowania krajowego. Przykłady działań lub interwencji realizowanych w ramach gwarancji dla młodzieży, które mogą być wspierane przez EFS znajdują się w załączniku II.

Wniosek w sprawie rozporządzenia dotyczącego EFS w następnym okresie programowania 2014–2020 zawiera szczegółowe priorytety inwestycji EFS, ukierunkowane na zrównoważoną integrację na rynku pracy młodzieży NEET. Oczekuje się, że państwa członkowskie, w których występują wysokie stopy bezrobocia osób młodych, zidentyfikują młodych bezrobotnych jako szczególną grupę docelową finansowania ze środków EFS. Grupa ta przedstawia wyniki uzyskane poprzez wsparcie z funduszy UE. Fundusze UE można również wykorzystać do wspierania tworzenia miejsc pracy dla młodzieży poprzez rozpoczynając działalność MŚP i środki na rzecz samozatrudnienia.

Odpowiednie środki w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na rzecz wspierania zatrudnienia młodzieży i mobilności pracowników obejmują przede wszystkim wsparcie MŚP, rozwój inkubatorów przedsiębiorczości, inwestycje w kształcenie i infrastrukturę społeczną oraz infrastrukturę publicznych służb zatrudnienia. Ponadto, w ramach transgranicznych programów współpracy, EFRR promuje integrację na transgranicznych rynkach pracy, w tym mobilność transgraniczną, wspólne lokalne inicjatywy na rzecz zatrudnienia i wspólne kursy szkoleniowe.

Zatrudnienie młodzieży będzie także stymulowane i wspierane w ramach Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) w obszarze rolnictwa i rozwoju działalności gospodarczej na obszarach wiejskich. Młodzież na obszarach wiejskich będzie miała możliwość utworzenia własnych gospodarstw rolnych, rozpocząć działalność gospodarczą na obszarach wiejskich lub wziąć udział w różnych działaniach w ramach współpracy, które można wspierać ze środków EFRROW. Młodzież może także uzyskać odpowiednie szkolenie i profesjonalne doradztwo dotyczące metod zarządzania działalnością gospodarczą i jej prowadzenia. Może także zaangażować się w rozwój lokalny swojego obszaru zamieszkania w ramach inicjatywy LEADER⁸¹.

W związku z tym oczekuje się, że w przyszłych umowach partnerskich i programach operacyjnych zostanie położony znaczny nacisk na kwestię przejścia ze szkoły na rynek pracy młodzieży i jej integracji na rynku pracy. Ponadto, w następnym okresie programowania, zachęca się państwa członkowskie do zidentyfikowania możliwości bliższej współpracy i zintegrowanego podejścia w ramach pięciu funduszy wspólnych ram strategicznych⁸² w celu zapewnienia rozwiązań kompleksowych. W tym kontekście integracja młodzieży dotyczy szeregu powiązanych wzajemnie obszarów polityki, takich jak kształcenie, zatrudnienie, włączenie społeczne i przedsiębiorczość społeczna, budownictwo mieszkaniowe i otoczenie biznesu, które mogą obejmować wsparcie inwestycyjne z wielu funduszy wspólnych ram strategicznych. Z perspektywy funduszy UE „gwarancja dla młodzieży” może w szczególności zapewnić skuteczny instrument polityki, wykazujący wartość dodaną inwestycji UE w środki o trwałych skutkach.

W okresie programowania 2007–2013 Komisja wspierała państwa członkowskie w odniesieniu do wzajemnego uczenia się i przygotowywania wspólnych wniosków w sprawie polityki zatrudnienia młodzieży poprzez europejską sieć zatrudnienia młodych współfinansowaną w ramach pomocy technicznej EFS⁸³. W kontekście przyjęcia rozporządzeń w sprawie funduszy wspólnych ram strategicznych UE w następnym okresie programowania Komisja omówi z państwami członkowskimi ich wstępne opinie na temat głównych wyzwań dotyczących poszczególnych krajów.

⁸¹ http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm.

⁸² EFS, EFRR/Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejski Fundusz Morski i Rybacki.

⁸³ www.youthemploymentnet.eu.

W celu przyspieszenia absorpcji funduszy strukturalnych w obecnym okresie programowania państwa członkowskie powinny aktywniej dążyć do pełnego wdrożenia już realizowanych środków aktywizacji młodzieży (w szczególności w następstwie realokacji funduszy). Instytucje zarządzające, wspólnie z partnerami społecznymi i podczas omawiania zaproszeń do składania wniosków w ramach projektów EFS, mogą identyfikować wnioski, w przypadku których wdrożenie może najszybciej i najskuteczniej zapewnić gwarancję zatrudnienia lub szkolenia młodzieży. Instrumentami tego rodzaju mogą być na przykład bony na szkolenie i dotacje dla przedsiębiorców. Komisja zachęca również do korzystania z możliwości uproszczonych kosztów, mianowicie stałych zryczałtowanych wartości w odniesieniu do pewnych pozycji kosztów poprzez zastosowanie standardowej skali kosztów jednostkowych i kwot ryczałtowych w celu usprawnienia rachunkowości i wdrożenia projektów. Uproszczenie i zarządzanie oparte na wynikach są nadal rozwijane we wnioskach ustawodawczych Komisji dotyczących okresu programowania 2014–2020 poprzez wprowadzenie planów wspólnego działania. Te duże zbiory projektów, oparte na uprzednio zdefiniowanych i uzgodnionych wynikach i rezultatach polityki, mogą stanowić elastyczny i skuteczny instrument zapewniający wspieranie celów polityki przez fundusze UE. Niektóre państwa członkowskie wdrażają już podobne środki w obecnym okresie.

Europejski semestr

Komisja zobowiązuje się do monitorowania wdrażania programów gwarancji dla młodzieży oraz ich skutków w państwach członkowskich. Będzie to robić w szczególności w ramach europejskiego semestru i zaleceń dla poszczególnych krajów.

W celu zwiększenia konkurencyjności i zapewnienia osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” w zakresie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu Komisja ustanowiła roczny cykl koordynacji polityki gospodarczej zwany europejskim semestrem.

Europejski semestr zaczyna się w chwili przyjęcia przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego na koniec roku, w której określa się krótko- i średnioterminowe priorytety UE mające na celu pobudzenie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W kwietniu państwa członkowskie przedstawiają swoje programy stabilności lub konwergencji oraz krajowe programy reform. W maju i czerwcu Komisja analizuje wspomniane dokumenty w odniesieniu do priorytetów określonych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego i ocenia postępy w zakresie realizacji poprzednich zaleceń. Następnie Komisja wydaje zalecenia dla poszczególnych krajów, które są formalnie przyjmowane przez Radę pod koniec czerwca.

Ponieważ młodzież jest jedną z grup najbardziej dotkniętych kryzysem, bezrobocie osób młodych było jednym z głównych tematów pierwszych dwóch europejskich semestrów. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2011 r. wskazywano na znaczenie skierowania stosownych środków do młodzieży, aby uniknąć sytuacji „straconego pokolenia”; przesłanie to ponownie podkreślono w rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2012 r. Duża liczba państw członkowskich otrzymała zalecenia dla poszczególnych krajów powiązane z poprawą sytuacji młodzieży na rynku pracy⁸⁴.

⁸⁴ W związku z tym państwa członkowskie powinny bardziej skupić się na rozwoju umiejętności (FI, ES), dostosować systemy kształcenia i szkolenia oraz umiejętności młodzieży do potrzeb rynku pracy lub zwiększyć dostępność przyuczania do zawodu (DK, EE, FR, ES, LT, LV, LU, MT, PL, SK, SI, UK). Powinny promować zachęty dla przedsiębiorstw, aby zatrudniały młodzież (IT) oraz promować samozatrudnienie i rozpoczynanie własnej działalności gospodarczej (CY, IT). Zachęca się je do ograniczenia przedwczesnego kończenia nauki (AT, DK, HU, ES, IT, LV, MT, UK) i poprawy dostępu do kształcenia i szkoleń dla słabszych grup społecznych (BG, DE, HU, SK). Ponadto wzywa się je do

Ramy te zostaną wykorzystane do monitorowania kroków podjętych przez państwa członkowskie (oraz ich skutków) na rzecz wdrażania programów gwarancji dla młodzieży.

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego z 2013 r.⁸⁵ Komisja podkreśliła, że państwa członkowskie powinny zabezpieczyć przejście młodzieży ze szkoły do pracy i opracować oraz wdrożyć programy gwarancji dla młodzieży, na podstawie których każda młoda osoba poniżej 25 roku życia otrzyma ofertę pracy, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od ukończenia kształcenia formalnego lub uzyskania statusu bezrobotnego. Programy takie mogą być współfinansowane przez Europejski Fundusz Społeczny

Wzajemne uczenie się

Wzajemne uczenie się będzie istotnym narzędziem umożliwiającym państwom członkowskim osiągnięcie skutecznej gwarancji dla młodzieży.

Programy i inicjatywy na rzecz wzajemnego uczenia się mogą pomóc w dzieleniu się wiedzą i informacjami specjalistycznymi pomiędzy podmiotami borykającymi się z podobnymi problemami. Wzajemne uczenie się i wyciąganie wniosków, które można zastosować w odniesieniu do własnej sytuacji krajowej, regionalnej lub lokalnej, jest opłacalną metodą uzyskiwania nowych umiejętności i kompetencji w celu sprostania nowym wyzwaniom na rynku pracy.

Wyniki będące takiego działania mogą umożliwić przeniesienie niektórych elementów i aspektów z jednego państwa do innego i ich zastosowanie w kontekście lokalnym lub krajowym. Powielenie tego rodzaju działania na szczeblu państw członkowskich może pomóc w rozpowszechnieniu wiedzy wśród właściwych partnerów i wzmocnieniu ich pozycji w celu zwiększenia efektywności ich własnej pracy. Jest to również sposób zmniejszenia ryzyka we wdrażaniu nowych programów i zapewnienia większego zwrotu z inwestycji na podstawie uprzednio wypróbowanych i przetestowanych wariantów polityki.

Na poziomie europejskim celem **programu wzajemnego uczenia się** w obszarze zatrudnienia jest zachęcanie do wzajemnego uczenia się na wszystkich szczeblach zarządzania i wzmocnienie możliwości przenoszenia najskuteczniejszych polityk⁸⁶.

W 2013 r. i w następnych latach program wzajemnego uczenia się może być ukierunkowany na możliwość przenoszenia wiedzy na temat programów gwarancji dla młodzieży wśród państw członkowskich posiadających podobne wzorce w przypadku młodzieży NEET lub mających do czynienia ze szczególnymi sytuacjami w przypadku grup napotykających wielorakie bariery. W ten sposób program zapewniłby wiedzę o najskuteczniejszych politykach i środkach wśród wszystkich zainteresowanych stron w państwach członkowskich i pomógłby w usprawnieniu opracowywania i realizacji przyszłych programów gwarancji dla młodzieży.

Komisja Europejska będzie także kontynuować monitorowanie rozwoju i wdrażania programów gwarancji dla młodzieży poprzez europejską sieć publicznych służb zatrudnienia i wyciągać wnioski z programów krajowych. Ponadto w przyszłości zostanie wprowadzona ściślejsza koordynacja z

rozwiązania problemu asymetrii w przepisach prawa w zakresie ochrony zatrudnienia pomiędzy różnymi rodzajami umów oraz do zmniejszenia segmentacji rynku pracy (FR, IT, LT, PL, SE, SI).

⁸⁵ COM(2012) 750 z dnia 28 listopada 2012 r.

⁸⁶ W 2011 r. i 2012 r. w programie wzajemnego uczenia się rozważano szybkie przejścia młodzieży z kształcenia/szkolenia do rynku pracy, również w odniesieniu do, np. wysoko wykwalifikowanej młodzieży i młodzieży, która ukończyła szkolenie w systemie dualnym.

programem wzajemnego uczenia się w zakresie społecznej otwartej metody koordynacji, dialogu między publicznymi służbami zatrudnienia i, w stosownych przypadkach, innych rodzajów wymiany wspieranych przez Komisję w celu uniknięcia pokrywania się działań zarówno pod względem zawartości, jak i harmonogramu.

Proces wzajemnego uczenia się będzie także uwzględniał przydatne doświadczenia spoza UE. Ponadto będzie on służył poprawie i rozszerzeniu udziału innych zainteresowanych stron, w szczególności partnerów społecznych, lecz także NGO, placówek akademickich, organizacji międzynarodowych itd. w celu zapewnienia szerszego rozpowszechnienia wyników.

W dniu 20 sierpnia 2012 r. Komisja wydała zaproszenie do składania wniosków w ramach **działania przygotowawczego na wniosek Parlamentu Europejskiego** w odniesieniu do programów gwarancji dla młodzieży, finansowanego kwotą 4 mln EUR. Celem tego zaproszenia jest wspieranie partnerstw na rzecz środków aktywizacji ukierunkowanych na młodzież poprzez projekty realizowane w kontekście programów gwarancji dla młodzieży na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym.

Doświadczenie zdobyte podczas realizacji projektów wybranych w ramach wspomnianego zaproszenia dostarczy państwom członkowskim różnego rodzaju programów, wzorców i praktycznych zaleceń w celu ustanowienia gwarancji dla młodzieży z uwzględnieniem przyszłych programów finansowania UE dotyczących młodzieży i integracji na rynku pracy, torując drogę przyszłym działaniom w ramach EFS. Komisja zorganizuje konferencję w celu wykorzystania zdobytego doświadczenia z udziałem wszystkich państw członkowskich (w szczególności instytucji zarządzających EFS), co pozwoli na przedstawienie różnych programów, wzorców i zaleceń praktycznych wynikających ze wspomnianego zaproszenia wszystkim państwom członkowskim, i oczekuje, że państwa w pełni wykorzystają wyniki finansowanych projektów.

Europejskie badania społeczno-ekonomiczne były już od dłuższego czasu ukierunkowane na bezrobocie osób młodych i aspekty związane z ich wykluczeniem społecznym (i możliwościami włączenia). Ustalenia poczynione w ramach tych różnych projektów podsumowano niedawno w przeglądach polityki⁸⁷ zawierających ustalenia z badań i zalecenia dotyczące polityki w zakresie zatrudnienia, kształcenia i szkoleń, młodzieży i spraw społecznych.

W ostatnim roku 7PR w ramach programu nauk społecznych i humanistycznych wezwano do rozpoczęcia dużego zintegrowanego projektu badawczego „Przewycięzanie bezrobocia osób młodych w Europie”⁸⁸. Jego celem jest opracowanie kompleksowego zrozumienia przyczyn bardzo wysokich stóp bezrobocia wśród młodzieży i ocena skuteczności polityk rynku pracy opracowanych w celu ograniczenia tego zjawiska.

Ocena i ciągła poprawa programów gwarancji dla młodzieży

Ocena i ewaluacja wszystkich działań i programów przyczyniających się do ustanowienia programów gwarancji dla młodzieży jest konieczna zarówno na poziomie krajowym, jak i na poziomie UE. Umożliwią one ciągłą poprawę istniejących programów i dalszy wkład do polityki wprowadzanej w celu zmniejszenia bezrobocia osób młodych w Europie.

⁸⁷ Przeglądy polityki „New skills and jobs in Europe: Pathways towards full employment ” i „Social inclusion of youth on the margins of society”, Komisja Europejska, 2012 r. http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe_en.pdf
http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social-inclusion-of-youth_en.pdf

⁸⁸ SSH.2013.1.2-1 „Przewycięzanie bezrobocia osób młodych w Europie” (Finansowanie UE: min.: 4 000 000 EUR – maks.: 5 000 000 EUR).

Jak dotąd przeprowadzono kilka działań tego rodzaju. Publiczne służby zatrudnienia 12 uczestniczących państw członkowskich⁸⁹ stwierdziły, że w szeregu przypadków krajowych (takich jak w Austrii lub we Francji) wykazano możliwości monitorowania beneficjentów przed przystąpieniem do środka i po nim, umożliwiając nie tylko ocenę wyniku środków, lecz także pomagając w identyfikacji najbardziej opłacalnych inicjatyw.

Gromadzenie danych na taką skalę uznano jednak w wielu państwach za niemożliwe w świetle wymogów dotyczących ochrony danych, podkreślając tym samym konieczność bardziej ukierunkowanych badań oceniających i kontrolowanych prób.

Dodatkowo, nawet w państwach posiadających systemy oceny, należy jeszcze stworzyć silniejsze powiązanie między bazą dowodową i sposobem wykorzystania ustaleń w organizacyjnym uczeniu się i (przyszłym) opracowywaniu polityki.

W Zjednoczonym Królestwie ustanowiono ośrodek ds. analizy przechodzenia młodzieży z kształcenia do zatrudnienia (Centre for the Analysis of Youth Transitions, CAYT) w celu dostarczania danych dotyczących przechodzenia młodzieży z kształcenia do zatrudnienia oraz informacji na potrzeby kluczowych polityk realizowanych przez rząd, takich jak podwyższenie wieku uczestnictwa w kształceniu i szkoleniach do 18 roku życia. CAYT jest mechanizmem, poprzez który Zjednoczone Królestwo stara się poprawić swoje rozumienie okresu przejściowego między dzieciństwem a dorosłością i jego zmian w czasie, ze szczególnym uwzględnieniem informacji, jakie mogą z tego wynikać w odniesieniu do prawdopodobnej skuteczności szeregu interwencji w ramach polityki.

Eurofound niedawno wydała krótkie sprawozdanie⁹⁰ oceniające doświadczenia szwedzkie i fińskie w zakresie programów gwarancji dla młodzieży, w którym podkreślono sposoby oceny mocnych i słabych stron programów.

Komisja będzie także współpracować z odpowiednimi organizacjami partnerskimi, takimi jak Eurofound, MOP i OECD, aby zapewnić dalszą ocenę działań i programów przyczyniających się do ustanowienia gwarancji dla młodzieży, tak aby można było opracować w większym stopniu oparte na dowodach polityki i interwencje na podstawie informacji o tym, jakie rozwiązania funkcjonują prawidłowo oraz gdzie, dlaczego i w odniesieniu do kogo są one stosowane, ze szczególnym uwzględnieniem płci i różnorodności młodzieży, zapewniając w ten sposób skuteczne wykorzystanie zasobów i dodatni zwrot z inwestycji.

Zwiększanie świadomości

Aby zapewnić szybkie skorzystanie z gwarancji dla młodzieży przez wszystkich młodych ludzi w państwach członkowskich, konieczne jest wyeksponowanie roli programów. Działania na rzecz zwiększenia świadomości będą konieczne w celu promowania istnienia programów, sposobów ich funkcjonowania i możliwych sposobów dostępu młodzieży do tych programów.

Organizacje młodzieżowe, służby informacji dla młodzieży, publiczne służby zatrudnienia, związki zawodowe i inne odpowiednie zainteresowane strony, zarówno na poziomie UE, jak i krajowym, będą w naturalny sposób powielały informacje związane z gwarancją dla młodzieży.

Wykorzystywanie mediów społecznościowych (np. Facebooka) jest oczywiście naturalną drogą docierania do młodzieży. Można jednak przewidzieć również kampanie informacyjne korzystające z bardziej tradycyjnych mediów (telewizji i np. kanałów skierowanych szczególnie do młodzieży, radia,

⁸⁹ AT, BE, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL i Norwegia (zob. przypis 46).

⁹⁰ „Youth Guarantees: Experiences from Finland and Sweden”, Eurofound, 2012 r.

prasy, czasopism młodzieżowych itd.), gdyż mogą one być skierowane także do rodziców, którzy mogą wspierać swoje dzieci, gdy zajdzie np. potrzeba rejestracji w służbach zatrudnienia.

Fińskie Ministerstwo Zatrudnienia i Gospodarki w celu poinformowania obywateli o odnowionej gwarancji i zaangażowania właściwych podmiotów (urzędników publicznych, przedsiębiorców, związków rynku pracy, młodzieży, rodziców itd.) w jej wdrażanie rozpoczęło prezentację objazdową, odwiedzając we wrześniu i w październiku 15 miast. Akcja miała również na celu zapewnienie platformy umożliwiającej władzom lokalnym stworzenie sieci do celów koordynacji wdrażania gwarancji dla młodzieży na szczeblu lokalnym. Na działanie to przeznaczono około 100 000 EUR, uwzględniając koszty podręcznika najlepszych praktyk, strony internetowej⁹¹ (w języku fińskim, szwedzkim i niebawem angielskim) oraz krótkiego filmu.

Komisji ze swej strony będzie korzystała z Europejskiego Portalu Młodzieżowego i zapewni powiązanie z jej obecnymi kampaniami informacyjnymi, takich jak „Mobilna młodzież⁹²”, „Za różnorodnością. Przeciw dyskryminacji⁹³” i „We Mean Business⁹⁴”, aby promować gwarancję dla młodzieży w całej UE.

⁹¹ www.youthguarantee.fi
⁹² <http://europa.eu/youthonthemove>
⁹³ www.stop-discrimination
⁹⁴ <http://we-mean-business.europa.eu/>

ANNEX 1

Youth-related measures currently in place in Member States and Croatia

C/try	Vocational training, Apprenticeship Traineeship measures	Early intervention and activation measures	Labour market integration measures, including subsidies to employers
AT	<p>“<i>Training Guarantee</i>” for apprentices: young people until the age of 18, who cannot find a company-based apprenticeship, are given the opportunity to learn an apprenticeship trade in a supra-company training institution.</p> <p>“<i>Production Schools</i>”: reintegrating young people having dropped out from school or from an apprenticeship into the education and training system and the world of work.</p> <p>“<i>Apprentice Coaching</i>”, pilot project starting in Upper Austria, Styria, Tyrol and Vienna: additional support to apprentices and to companies offering apprenticeship places incl. legal advice services, mediation and crisis intervention; training manuals for some important sectors with best practice examples about ways of designing training within a company; central clearing office for final apprenticeship exams and a certificate for examiners are being developed.</p> <p>PES supports the integration of disadvantaged groups and young women who take up apprenticeships in male-dominated professions.</p>	<p>“<i>Youth Coaching</i>”: early intervention against school drop-out and supporting young people (in their last year of compulsory education, NEETs until 19 and those with special educational needs or disabilities) in their transition from school to work - 2012 pilot project in Vienna and Styria, to be extended to the rest of Austria in 2013.</p>	<p>“<i>Youth Placement Foundations</i>” Companies having trouble to find adequate staff for certain posts cooperate with PES in finding the best suitable participants among unemployed (19-24) in order to subsequently provide them with closely job-related qualification measures (enrolment has only just started).</p> <p>Alongside basic subsidies, quality-related and labour market-related incentives are offered to encourage employers to establish additional apprenticeship places and improve the quality of training for the about 130,000 apprentices per year.</p>
BE	<p>End of July 2012, the <i>Federal government</i> budgeted the means to create 10,000 subsidised traineeships as of 2013 for youngsters exiting the education system without a secondary education degree, to be implemented in close cooperation with the regions.</p>	<p><i>Brussels-Capital region</i>: funded actions targeting young people.</p> <p><i>Flanders</i>: ESF funded “<i>Work@telier</i>” targeted at long-term unemployed youth, and measures for work</p>	<p>The <i>Federal government</i> has also committed the resources necessary to increase the existing reductions of social security contributions for low-qualified young job seekers as of 2013. A new social security contribution reduction will be</p>

	<p>Support for apprenticeships in all regions and communities, notably through various schemes of subsidised “<i>Individual Vocational Traineeships</i>”.</p> <p><i>Flanders</i>: renewed “<i>Career Agreement</i>” (2012-2014) provides for closer follow-up of low-skilled youth. As of January 1, 2013, young people with no degree, who did not manage to build up any significant work experience, will be guided towards existing vocational training, in-company training and/or apprenticeship schemes. The ambition is to have the entire target group participate in an intensive activation trajectory (work experience or vocational training) by June 2013.</p>	<p>placement and traineeships to early school leavers.</p> <p><i>German-speaking Community</i>: ESF programme includes 15 different initiatives focused on young job seekers.</p> <p><i>Walloon Region</i>: ESF funded support to young people, in particular through individualised guidance (former Job Tonic initiative).</p>	<p>introduced for medium qualified youngsters.</p> <p>Regional governments subsidise the apprentice's wages and social contributions provided certain conditions with regard to training and ulterior employment are met (concrete modalities and support vary by region and target group).</p>
BG	<p>Under the ESF-supported Human Resources Development Operational Programme (HRD OP) there are four on-going operations promoting youth traineeships (targeting secondary school and university students), including for disadvantaged groups.</p>	<p>An Agreement on exchange of information between the Ministry of Education, Youth and Science (MEYS) and the Ministry of Labour and Social Policy (MLSP) was signed in July 2012 to facilitate the implementation of the “European Youth Guarantee”. Within four months of leaving school, young people will be offered employment mediation services, training and subsequent employment.</p>	<p>A recently signed (June 2012) national agreement “First job” has united the efforts of the government and the social partners towards increasing youth employment by promoting opportunities for a first professional experience.</p>
CY	<p>Under the ESF co-financed Operational Programme, post-secondary Institutes of Vocational Education and Training are to be established (Ministry of Education and Culture).</p> <p>A subsidy scheme co-financed by the ESF and implemented by the Cyprus Productivity Centre (CPC) to promote the employment and in-company training of apprenticeship students.</p> <p>“<i>Scheme for the Job Placement and Training of Tertiary Education Graduates</i>”: consolidated programme operated by Human Resource Development Authority (HRDA) for the integration of highly qualified young people into the labour market by providing on-the-job experience in a company for a period of 12 months.</p> <p>Training programmes for the unemployed:</p>		<p>HRDA subsidises wages paid by employers to apprentices who attend classes in technical schools; also funds the practical training of final year students who follow the practical direction of technical schools; and subsidises enterprise-based practical training of students of the Higher Hotel Institute of Cyprus.</p>

	<p>- Under accelerated initial training programmes for newcomers and other unemployed people in occupations currently in demand, priority is given to those up to age 25;</p> <p>- Under scheme for improving the employability of the unemployed through training and work experience programmes (with ESF support), at least 30% of participants should be under 30.</p>		
CZ	<p>“<i>Traineeships in Companies - education through practice</i>”, a new ESF-funded project (09/2012-10/ 2014) providing internships in companies for several months, in sectors of the future, involving mainly graduates, but also other groups who lack work experience to complete their skills profiles. If successful, the internships might become a 'standard' offer of assistance to the unemployed.</p>	<p>The “Individual Action Plan” defines the procedure and timetable for implementation of measures to increase job opportunities. It is elaborated and signed if a job applicant is registered as unemployed continuously for more than 5 months.</p>	
DE	<p>The “<i>National Training Pact</i>” aims at increasing the educational attainment of young people. It aims at offering a training or apprenticeship option to every young person who is interested in vocational training and who fulfils necessary requirements.</p> <p>“<i>Entry-level qualifications</i>” offer 6 to 12 months of company-based pre-training courses in order to qualify individuals for apprenticeships and to improve the matching between applicants and companies.</p>	<p>Some 2,000 schools can now profit from the assistance of career start coaches under the “<i>Career Entry Support</i>” programme to help their students successfully complete the transition to career training.</p> <p>Public Employment Services (PES) support young people in preparing and obtaining qualifications needed on the labour market, including those with disabilities.</p> <p>“<i>Initiative to Support Structural Change</i>”: low-skilled to acquire vocational qualifications or learn employable skills via modular courses, if full vocational programme is not completed in one go.</p> <p>The “<i>Abschluss und Anschluss – Bildungsketten bis zum Ausbildungsabschluss</i>” initiative aims to support young people entering the workforce and to prevent long transition periods from school to work.</p>	<p>Companies participating in the “Entry-level qualifications” receive up to EUR 216 per month to cover the social security contributions for trainees.</p>
DK	<p>Since 2009, the Danish Parliament has agreed upon five agreements focusing on increasing training places in companies. The latest agreement from November 2011 (Increased efforts for more company training places in</p>	<p>Young people under 30 are entitled to a first interview at a jobcentre within one month of unemployment. Everyone has a right – and duty – to receive active labour market measures within three months of unemployment. Young</p>	<p>Bonus of up to EUR 9,333 to private and public employers who enter into a training agreement with a trainee.</p>

	<p>2012') entails the creation of 7,400 internships and 3,000 school-based training positions in 2012 (a 25% increase compared to 2009).</p> <p>The 2013 draft budget agreement, proposed by the Danish Government, provides that an "education and apprenticeship guarantee" should be offered within the vocational youth education system.</p>	<p>people under 25 receive lower benefits in order to create an incentive to take up education or find a job.</p> <p>The August 2012 proposal for a "Youth Package", to be implemented in 2013, includes help for more young people (18-30) to be in education, internship or work, including inter alia:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bridging education programmes for uneducated young people; - placing internship consultants in schools to help young people find an internship; - allocating funds for long-term unemployed skilled and un-skilled young people; - developing graduate job partnerships. <p>In order to increase the employability of young people and lower the drop-out rates, the Danish Government proposed to better target vocational youth education towards the needs on the labour market.</p>	
EE	<p>An apprenticeship training scheme offers unemployed people practical work experience and improve their professional skills and knowledge. Nine pilot projects are running for youth (16-29) without any professional education.</p> <p>Career counselling services and work practice schemes provided by the PES for young job-seekers.</p>	<p>Under the EuroPlus Pact 2012, programmes will be developed to offer formal education to young people aged 16-29 who lack specialised education, as well as for outreach to at-risk youth and their inclusion in active labour market measures and education.</p> <p>ESF-funded KUTSE programme invites students who have dropped out from vocational education back to school to finish their studies.</p> <p>ESF-funded TULE programme allows university drop-outs to finish their higher education studies free of charge.</p>	<p>Wage subsidy is the main incentive measure for employers to recruit long-term unemployed people; more favourable conditions for young unemployed (16-24).</p>
EL	<p>Various schemes largely co-financed by ESF:</p> <ul style="list-style-type: none"> - career guidance services offered by vocational training 	<p>Job search assistance to unemployed youth through the Greek Manpower Organisation (OAED).</p>	<p>Preparation of an action plan consisting of targeted interventions to boost employment and entrepreneurship among young people, to be mainly supported with funds under the Greek</p>

	<p>and tertiary education institutions;</p> <p>- acquisition of first work experience for vocational education and training graduates.</p> <p>On-going ESF co-funded operation offering work-based training opportunities for students in upper secondary, post-secondary and tertiary education.</p> <p>The Ministry of Education, Religious Affairs, Sport and Culture operates work-based training schemes for tertiary education, as well as for vocational training students.</p> <p>An ESF co-financed scheme for post-secondary maritime education students is also running.</p>		<p>National Strategic Reference Framework 2007 – 2013.</p> <p>Employment subsidy schemes:</p> <p>OAED provides incentives to employers to accept students for internships (where the employer pays 80% of the wage of an unskilled worker to the trainee and OAED reimburses the employer up to 50% of the total amount/wage paid).</p>
ES	<p>The Spanish system provides for concrete measures regarding apprenticeship and training, such as the "on the job training contract" and a new "training account" for each young unemployed.</p> <p>Since 2011, law introduced traineeships in enterprises without the obligation of subsequent job offer, for 3-9 months, aimed at young unemployed (18-25) with a specific academic degree or a professional accreditation certificate. Participants receive a grant for at least 80% of the current minimum wage (EUR 641/ month).</p> <p>The labour market reform of February 2012 introduced a "training and learning contract" (1-3 years) which foresees a system of alternating remunerated work and vocational training activity, for young workers (16-25) lacking professional qualification and seeking for an internship.</p> <p>Royal Decree implementing a contract for training and learning and providing the basis of dual vocational training.</p>	<p>ESF co-finances specific measures for disadvantaged young people, mainly through the national OP Fight against Discrimination.</p> <p><i>Envisaged:</i> reallocation of ESF financing towards actions to support the employability of young people; to support public employment services to reinforce the measures to combat early school leaving and promote vocational training; to explore the possibility of pilot projects for dual vocational training.</p>	<p>The labour market reform of February 2012 established a new individual right to professional training (20 hours per year).</p>
FI	<p>More study places in vocational education, regional redistribution of the study places according to changes in age groups, changes of the acceptance criteria for vocational education & training. The "Education Guarantee" includes</p>	<p>A revamped "Youth Guarantee" in 2013: each person younger than 25 and each recent graduate under 30 will be offered work, a traineeship, or a study, workshop or labour market rehabilitation place, within 3 months of</p>	<p>The apprenticeship training pilot project supports both the training organiser and the employer (EUR 800/month) by providing additional</p>

	<p>an apprenticeship training pilot project's aiming to develop apprenticeship training into a suitable form of training for young basic education graduates.</p>	<p>becoming unemployed.</p> <p>The Guarantee also includes an “<i>Education Guarantee</i>”: each comprehensive school graduate will be guaranteed a place in further education, workshop activity, rehabilitation or similar.</p> <p>A temporary “<i>Skills programme for young adults</i>” (2013-2016): additional places will be targeted to those (20-29) who have only attended comprehensive school.</p> <p>Youth outreach work as early as possible towards those under 29 at risk of exclusion directing them to low-threshold services that promote their growth and independence as well as access to education and work.</p> <p>“<i>Youth workshops</i>” provide young people with the opportunity to work under guidance and support as well as a tailored pathway to education, help towards completing one’s education by working together with the education provider, or support finding employment through the open labour market.</p> <p>More training, language courses and counselling will be provided to reduce the NEET risk among young immigrants.</p> <p>Additional resources and more career counselling for young job seekers in the employment offices, increased municipal responsibility in counselling comprehensive school graduates.</p>	<p>resources.</p>
<p>FR</p>	<p>“<i>Contrat d'apprentissage</i>” (apprenticeship contract) for young people from ages 16 to 25.</p> <p>“<i>Contrat de professionnalisation</i>” for young people of 26 or more.</p>	<p>The “<i>Ecoles de la deuxième chance</i>” (“second-chance schools”) target young people under 26 who left the education system without a diploma or professional skills.</p> <p>20 Centres “<i>Défense deuxième chance</i>” offer guidance and training to young people with no skills or diploma, managed by the “<i>Etablissement public d’insertion de la Défense</i>” and placed under the authority of the Ministry of Defence. Since February 2012, extended to young,</p>	<p>New measures in 2011 to foster apprenticeships and work-training combinations (“<i>alternance</i>”) for young people, mostly consisting of financial incentives to enterprises and more flexibility.</p> <p>Apprenticeships in enterprises are based on a system of quotas: in case of an insufficient number of apprentices, the company has to pay a fee. Since</p>

		<p>underage offenders.</p> <p>Existing schemes targeting low-skilled young people with personalised support:</p> <ul style="list-style-type: none"> - "<i>Contrat d'insertion dans la vie sociale</i>" (CIVIS) is a contract between a young person and a local authority ("<i>mission locale</i>"), responsible for integrating young people both professionally and socially. - "<i>Contrat d'autonomie</i>", consisting in guidance towards employment, a training leading to qualifications or entrepreneurship, within six months, is present in 11 French "<i>départements</i>" where young people face major difficulties in accessing employment. 	<p>March 2011, this quota has been raised.</p> <p>Two major reforms of the new government target unemployed and disadvantaged young people:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 150,000 full-time "<i>Emplois d'avenir</i>" (in 2013-2014) for young people (16-25) with no or low qualification, living in urban or rural deprived areas with highest youth unemployment rates. The State will pay for 75% of the young person's gross remuneration for three years - "<i>Contrat de génération</i>", to promote both young and older workers' employment, by providing training for young people (under 30) delivered by senior colleagues.
HU	<p>The "Traineeship programme" gives opportunities to young career starters to gain work experience as trainees in SMEs.</p>	<p>Advisory system and career services will be provided to students and pupils in order for them to better plan their education path and prevent early drop-outs.</p> <p>Job-seekers receive a tailor made support including training, employment subsidies and job-search assistance. According to recent plans, housing subsidy will be introduced in order to promote mobility among others of young people. Young job-seekers will represent 23% of the participants.</p>	
IE	<p>A number of apprenticeships are up running.</p> <p>Traineeship programmes provide entry-level occupation-specific training and integrate formal training from the Irish National Training and Employment Authority (FÁS) and workplace coaching with a host employer. All programmes are fully certified. Traineeships are open to all unemployed people, including young job seekers.</p> <p>The national "<i>JobBridge</i>" programme provides work</p>	<p>Young people, who are unemployed, once they have been on the Live Register for three months, are referred to the employment service for a guidance interview and additional support in order to identify and address specific difficulties they face in securing employment. The aim is to profile newly unemployed people when they enter the Live Register, as a basis for immediate referral of those most needing assistance.</p>	<p>"<i>Pathways to Work</i>" is to provide those who are unemployed with the appropriate training and skills to avail of the job opportunities, which will arise as the economy recovers.</p> <p>"<i>Action Plan for Jobs</i>" will support the creation of 100,000 net new jobs by 2016)</p>

	experience placements for 6-9 months	<p>Young people leaving education with Leaving Certificate or higher qualifications who face difficulty in finding work can register with the employment service for assistance with job search.</p> <p>For early school leavers (under 18 years and with no Leaving Certificate) who seek to register with the employment service, the emphasis is on encouraging them to stay on at school and complete it. If this is not possible, they can register and may be referred to specific training programmes, such as Community Training Centres or “Youthreach”.</p> <p>More education and training places will be provided in the higher education, further education and training sectors. These places will include provision for school leavers.</p>	
IT	<p>Education and apprenticeship guarantee to young people within the vocational education system.</p> <p>2011 national reform on apprenticeships:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ESF funded AMVA programme (“<i>Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale</i>”): support to employment services, identification of skills requirements, promotion of apprenticeships; - FIXO programme (“<i>Formazione e Innovazione per l’Occupazione</i>”) to facilitate school-to-work transition by providing guidance services and other active labour market policies. <p>Labour Market Reform includes promotion of apprenticeships as the main route to employment and better regulation of traineeships.</p> <p>Several regions have also taken measures to promote apprenticeships.</p>	<p>After June 2012 Labour Market Reform, public employment services must provide people, within 3 three months after losing their job, with a set of basic services (including vocational training).</p> <p>Labour Market Reform includes new provisions to combat early-school leaving and improve the situation of NEETs.</p> <p>Almost all regions address the situation of NEETs: providing orientation and guidance to promoting transition to work (e.g. by increasing participation to apprenticeship-like vocational training), and fostering self-employment.</p>	<p>Incentives to hire young people in almost all regions.</p> <p>Incentives for apprenticeship places to companies under AMVA.</p> <p>Companies can receive support to hire apprentices in higher education or research.</p>

	Additional budget for work placements of up to 6 months for young people (24-35) in the four convergence regions (Campania, Puglia, Calabria and Sicily).		
LV	<p>Three ESF co-funded projects to facilitate traineeships and apprenticeships:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>“Training and practice for State Employment Agency assistants”</i>: within which young unemployed participate in 5-day theoretical training and then are have an 18 month internship at the SEA. - <i>“Support to volunteer work”</i>: young people participating in voluntary work activities thus improving their competences and competitiveness. - <i>“Workplace for young people”</i>: young unemployed people get employed for a trial period of up to 9 months in order to acquire work experience and to continue in permanent employment after the trial; priority to young people who have been unemployed for more than 6 months, who are trying to return to the labour market after a break for childcare reasons or who are disabled. Employment is based on a work contract remunerated at no less than the national minimum wage, while the employer should pay social contributions. <p><i>“Youth workshops”</i>: allowing to try three different vocational fields (for maximum 3 weeks each), will be introduced at the end of 2012.</p> <p>Latvian students in Valga Vocational education centre (to obtain professional qualification beginning from 2012-2013) supported via cooperation agreement between Latvian Ministry of Education and Science and Estonian Ministry of Education.</p>	<p>ESF supports improvement and implementation of vocational education programme; promotion of primary vocational education; support measures for reducing social exclusion of youth and integration of disabled youth into education.</p> <p>National measures to improve education programmes for primary schools (introduction of new education content is planned starting with 2013/2014 academic year); development of general education programmes for distance learning; promotion of career consulting in 11 vocational schools to reduce number of early school leavers; informative measures on creative and innovative youth initiatives and youth work; general training measures for youth.</p> <p>Swiss Financing Instrument cooperation project <i>“Support for Development of Youth Initiatives in Peripheral or Disadvantaged Regions”</i>: 10 seminars organised in 2012 for young people (incl. unemployed) on stimulation of youth initiative and activity.</p>	Under <i>“Workplace for young people”</i> employers receive a subsidy to cover payment of the young person and a contribution to the costs of a trainer.
LT	In April 2012, ESF project <i>“Integration into Labour Market”</i> was refocused on young people, offering vocational training programmes to about 6,000 young		

	<p>people.</p> <p>Reallocation of ERDF towards actions dedicated to young entrepreneurs and various business services for young people.</p> <p>Several ESF projects, implemented by Ministry of Education and Science, to create modern traineeship organisation models (systems) for undergraduate students and students of integrated studies in companies and (or) non-profit organisations; also including preparation of students' supervisors (tutors).</p> <p>Several ESF projects to improve study programmes and traineeships: e.g. for postgraduate students to go through a complementary traineeship in educational institutions, in Lithuanian or European companies or foreign universities.</p> <p>Several ESF projects to improve the qualification of scientists and other researchers, offering additional scientific practices, scientific research projects and traineeships for doctoral students in foreign scientific centres.</p>		
<p>LU</p>	<p>Specific contracts to help young people acquire practical experience (i.e. "<i>Initial Employment Contract-Practice</i>").</p>	<p>In the frame of future action plan for youth employment, a Youth Guarantee ("<i>Garantie Jeune</i>"): a job, an apprenticeship or a tailor-made training scheme in the first four months after unemployment registration.</p> <p>The "<i>Action locale pour les jeunes</i>" (Ministry of Education) is in charge of "<i>Second Chance School</i>" which opened in 2011 for school leavers (16-24) who face difficulties to return to the education system; education individualised and support reinforced between 1 and 4 semesters according to individual needs.</p> <p>Envisaged measures:</p> <p>- "Social" training of two months followed for the (very) unqualified young job seekers (18-25): by either returning to education, doing practical experiences in employment</p>	<p>New temporary financial incentives for employers in order to increase the number of apprenticeships (from 27% to 40%), applying only to apprentices studying for a "Certificate of professional capacity" ("<i>Certificat de capacité professionnelle</i>").</p>

		<p>(like an apprenticeship), or other outcomes according to individual needs;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Orientation and professional initiation courses for the under 18 years old who cannot access directly the professional education system, as well as promotion of language courses organised by associations and communes; - Creation of a “<i>Maison de l’Orientation</i>” (Counselling House): regrouping key public orientation services in a same place and thus allowing better coordination and creating synergies. 	
MT	<p>The <i>Employment and Training Corporation</i> (ETC) manages the “<i>Extended Skills Training Scheme</i>” (ESTS) and the “<i>Technician Apprenticeship Scheme</i>”(TAS): apprenticeship format is a combination of on-the-job and off-the-job training.</p> <p>Traineeships are also organised under the ESF funded “<i>Employability Programme</i>”.</p>	<p>ETC manages:</p> <ul style="list-style-type: none"> - “<i>Youth Employment Advisors</i>” who offer individualised career guidance and personalised action plans for employment; - <i>Work Trial Scheme</i>: targeting young jobseekers (16-24); - <i>Bridging the Gap Scheme</i> offering registered disabled people, including young ones, a period of work exposure with an employer to enable them to demonstrate the skills needed for a particular job. <p>ESF funded <i>Youth Employment Programme</i> to increase the employability of young people and facilitate their labour market integration.</p>	
NL	<p>Apprenticeships or traineeships are mandatory in secondary vocational education; not mandatory, but recommended in higher education.</p> <p>Education and business are brought together in the Foundation for cooperation on vocational education, training and the labour market (SBB), aiming to optimise connection between the education system and the labour market.</p>	<p>The Dutch government has implemented a range of general measures with a special focus on improving the transition from education to work and to prevent early school leaving.</p> <p>Recently adopted: an integrated regional approach in which municipalities, educational institutions, companies (the labour market) and youth care institutions work together in order to help vulnerable youth in their transition from school to work and to prevent early school</p>	

	<p>In order to ensure quality, it is required by law that the institutions providing apprenticeships/traineeships are accredited for offering a good and safe working and learning environment.</p>	<p>leaving.</p> <p>Municipalities are made increasingly responsible in the process of combating youth unemployment given their ability to adapt to local labour markets and regional conditions.</p> <p>Youth care and outreaching programmes are available especially for vulnerable youth, for example from families facing multiple risks.</p>	
PL	<p>Traineeships and apprenticeships are financed from national resources for unemployed people up to the age of 25 or for unemployed graduates up to age 27.</p> <p>Apprenticeship voucher (through programme “<i>Youth on the labour market</i>”) for young unemployed, who will find an apprenticeship place. The employer, who accepts an apprentice, has to employ this person for the next 6 months.</p> <p>ESF also supports traineeship and apprenticeship schemes.</p>	<p>Public Employment Services (PES) offered various vocational activation instruments to unemployed young people.</p> <p>“<i>Youth on the labour market</i>” to prevent and combat youth unemployment (05/ 2012 - 11/2014): includes a number of activation measures for young people up to age 30 and registered in the PES.</p> <p>Support to young people at risk of social exclusion is delivered by the “<i>Voluntary Labour Corps</i>” operating within the structure of the PES.</p> <p>ESF Operational Programme includes the improvement of young people’s situation on the labour market, but no specific measures for NEETs; however priority given to inactive young people (15-24) or those at risk of social exclusion.</p>	
PT	<p>“<i>Impulso Jovem</i>” includes under ESF:</p> <p>- “<i>Employment Passports</i>”: professional traineeships for young people (18-30; up to 40 if in agriculture sector), registered at PES for at least 4 months; in key areas of the economy and which can promote territorial cohesion (ESF) and in the areas of industrialisation and innovation (ERDF); duration of 6 months with compulsory provision of vocational training and the attribution of an integration bonus in case a subsequent employment contract is signed.</p>	<p>“<i>Impulso Jovem</i>”, strategic programme to foster the employability of young people, launched in August 2012 and co-financed by ESF and ERDF that includes in particular measures to foster entrepreneurship and to support a national microcredit programme for young people.</p>	

	<p>- Professional traineeship programme in public administration;</p> <p>- Support to contracting via reimbursement of employer's social security contributions.</p>		
RO	<p>Young people can get a job opportunity for 1 to 3 years through an apprenticeship contract and the employer has the obligation to provide theoretical and/or practical training.</p> <p>ESF projects finance smoother transition from school to work through developing work skills of apprentices, students and young graduates in their first job.</p>	<p>National Employment Agency provides personalised services through solidarity contracts for young people (16-25) at risk of social exclusion.</p> <p>ESF HRD OP includes measures to prevent and reduce early school leaving of young people (15-24).</p>	<p>Employers, who agree to hire youth at risk, can receive grants of maximum amount of 75% of the average wage for a period of up to 2 years. They can also receive a monthly grant equal to 50% of the unemployment benefit if they hire young employees under an open-ended contract.</p>
SK	<p>Training can also be offered to young unemployed, with costs for accommodation and travel covered.</p> <p><i>“Graduate's practice”</i>: offering young graduates (up to 26) a possibility of getting a first job experience for up to 6 months for 20 hours per week.</p> <p>Vocational Education and Training (VET) in Slovakia formally does not foresee apprenticeships. The vocational part of VET is provided through schools and practical training centres. Apprenticeships in companies are exceptional since the legislative framework provides few incentives to employers to accept apprentices.</p>	<p>The <i>Act on Employment Services</i> covers active labour market measures for vulnerable groups, including young people (school leavers up to 25 who have completed education within the last two years).</p> <p>PES offer individual consultation services and prepare action plans for young people.</p> <p>For most vulnerable people living under the minimum income level, an activation allowance (63 EUR/month) is available: social assistance tool to help them to continue education or to maintain their employability by offering participation in small communal public works.</p>	
SI	<p><i>“First challenge”</i> launched in August 2012: to encourage employment of the unemployed and of first job seekers under 30.</p> <p><i>“On-the-job training”</i> is to obtain and strengthen the competences, knowledge, skills and aptitude of young unemployed (up to 30) who cannot find a job on the basis</p>	<p><i>“Learning for young adults”</i> project: for young unemployed up to 26, who left school, includes a number of activities to improve participants’ general and practical knowledge necessary for successful reintegration in school environment and everyday life.</p>	

	<p>of their existing work experience.</p> <p>Another project assists first-time job seekers with degree in social assistance in traineeships for a maximum period of 12 months in social welfare entities (humanitarian organisations, geriatric care centres and working with the disabled).</p>		
SE	<p>In autumn 2011, following adoption of the new Education Act, in vocational upper secondary education more time is devoted to vocational subjects in the curriculum. A ‘Vocational Diploma’ can be attained either through school-based vocational programmes, where at least 15 per cent is work-based training, or alternatively through apprenticeship programmes, where at least 50 per cent is work-based training.</p> <p>‘Extra’ budget in 2013 to combat youth unemployment, of which 80% should be used for funding additional student places in various regular education institutions to balance the weak economy and demand for labour. To be continued in 2014-16.</p>	<p>A “Job guarantee” aiming to provide young people up to 25 (registered at PES) with a job or training within 100 days of unemployment.</p> <p>Since the scheme has not achieved the activity and quality levels intended, the Swedish government has provided the PES, in 2012, with additional resources in order to increase the staff in charge of implementing the guarantee and already each staff member of PES has received less youth cases to handle in 2012 than in 2011.</p>	<p>State grants of up to EUR 2,750 per pupil/year, have been introduced to stimulate the provision of apprenticeship positions in more work places.</p>
UK	<p>Access to apprenticeships started in 2011 providing extra support and skills development open to NEETs.</p> <p>The “<i>Youth Contract</i>” provides:</p> <ul style="list-style-type: none"> - additional work experience or sector-based work academy places; - additional apprenticeship grants; - voluntary work experience places. <p>In <i>Northern Ireland</i>, Programme-led apprenticeships give school leavers of 16 and 17 (and up to 24 for those requiring additional support) the opportunity to gain a full apprenticeship qualification in a chosen skill area.</p>	<p>The “<i>Youth Contract</i>”, launched in April 2012, to help young people to prepare for and find long-term sustainable employment. It provides:</p> <ul style="list-style-type: none"> - additional support for Jobcentre Plus and for advisor time; - national Careers Services providing advice, guidance on careers, skills and labour market prospects. <p>In <i>Northern Ireland</i>, strategy towards NEETs of 16-18 and then of 18-24. “<i>Training for Success</i>” addresses personal and development needs and helps young people to gain skills and a vocationally related qualification at Level 1 in order to be able to gain employment or to progress to pre-apprenticeship or apprenticeship.</p>	<p>Employers benefit from the lower minimum wage rate for apprentices, which, at GBP 2,50 (+/- EUR 3,11) per hour, is much lower than that for other UK workers.</p> <p>The “<i>Youth Contract</i>” includes wage incentives to employers to recruit young people of 18-24. It also offers funding for private providers (paid by results) to target disengaged young people aged 16-17.</p> <p>In <i>Northern Ireland</i>, “employer-led” apprenticeships programme is partially financed by the European Social Fund.</p>

<p>HR</p>	<p>Occupational training for people with no work-experience is conducted, in which the participant receives financial aid from the CES.</p> <p>Planned: raising awareness of employment possibilities after secondary school education and improving the link between the labour market and the education system through apprenticeships and probationary employment.</p>	<p>The Croatian Employment Service (CES) pays special attention to career guidance for people with disabilities and other hard-to-reach groups as well as to vocational guidance of students with disabilities.</p> <p>As a measure to prevent long-term unemployment, CES is taking “early intervention” activities among which a set of vocational guidance services, such as information and counselling, aimed at students in their final years of school, VET or tertiary education.</p>	<p>In the occupational training scheme, the employer provides a mentor for the participant and is reimbursed on the obligatory monthly pension insurance contributions.</p> <p>Planned: development of incentives, tax reliefs and other incentives for recruiting young people (by introducing special credit lines and incentives for young entrepreneurs).</p>
------------------	---	---	---

ZAŁĄCZNIK II:

Przykłady działań/interwencji realizowanych w ramach gwarancji dla młodzieży, które mogą być wspierane przez EFS

Środki	Konkretne przykłady działań kwalifikujących się do uzyskania wsparcia finansowego z EFS
Strategie informacyjne i punkty kontaktowe [GM pkt 8–9]	<ul style="list-style-type: none">➤ Wizyty pracowników publicznych służb zatrudnienia w szkołach➤ Sesje szkoleniowe dla nauczycieli prowadzone przez pracowników publicznych służb zatrudnienia➤ Opracowanie specjalistycznych usług dla młodzieży świadczonych przez publiczne służby zatrudnienia lub kontrahentów prywatnych➤ Dystrybucja materiałów drukowanych w ośrodkach młodzieżowych lub podczas imprez dla młodzieży➤ Wykorzystanie internetu i mediów społecznościowych➤ Systemy gromadzenia danych➤ Prezentacje objazdowe
Indywidualne planowanie działań [GM pkt 10]	<ul style="list-style-type: none">➤ Szkolenie pracowników publicznych służb zatrudnienia➤ Umowy z wyspecjalizowanymi partnerami
Pomoc dla osób przedwcześnie kończących naukę i młodzieży o niskich umiejętnościach w powrocie do kształcenia i szkolenia lub skorzystaniu z programów edukacyjnych drugiej szansy, rozwiązanie problemu niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy i poprawa umiejętności cyfrowych [GM pkt 11–13]	<ul style="list-style-type: none">➤ Szkolenia i programy drugiej szansy➤ Szkolenia językowe➤ Doradztwo i dodatkowe wsparcie dydaktyczne, które pozwoli zachęcić młodzież do kontynuowania nauki lub ponownego jej podjęcia➤ Pomoc dla młodzieży z grup ryzyka w nabyciu odpowiednich kwalifikacji i ukończeniu edukacji na poziomie ponadgimnazjalnym➤ Nauka w miejscu pracy i przyuczanie do zawodu➤ Szkolenia z zakresu umiejętności cyfrowych➤ Talony szkoleniowe
Zachęcanie szkół i służb zatrudnienia do promowania wśród młodzieży przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz udzielania jej stałej pomocy w tym zakresie [GM pkt 14]	<ul style="list-style-type: none">➤ Sesje szkoleniowe z udziałem pracowników służb zatrudnienia i nauczycieli➤ Kursy z zakresu przedsiębiorczości dla uczniów szkół średnich – opracowanie i realizacja➤ Sesje szkoleniowe dla młodych bezrobotnych
Wykorzystanie ukierunkowanych i dobrze opracowanych subsydiów do wynagrodzeń i subsydiów rekrutacyjnych w celu zachęcenia pracodawców do oferowania młodzieży praktyk lub staży, szczególnie osobom najbardziej oddalonym od rynku pracy. [GM pkt 17]	<ul style="list-style-type: none">➤ Kredyty na zwiększenie zatrudnienia netto młodych pracowników oraz praktyki zawodowe (obok wsparcia z EFS na rzecz subsydiów potrzebne są działania aktywizujące, np. szkolenia praktyczne)
Promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników poprzez	<ul style="list-style-type: none">➤ Działalność ośrodków EURES (wsparcie, jakie EURES uzyskuje z EFS, dotyczy przede wszystkim rekrutacji)

<p>informowanie młodzieży o ofertach pracy, stażu i przygotowania zawodowego oraz o wsparciu dostępnym w różnych obszarach, a także zapewnienie odpowiedniego wsparcia osobom, które przeniosły się do innego miejsca lub państwa.</p> <p>[GM pkt 18]</p>	<p>pracowników i związanych z tym procesem informacji, usługach poradnictwa i doradztwa na poziomie krajowym i międzynarodowym)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Kampanie informacyjne ➤ Wsparcie dla organizacji ochotniczych oferujących pomoc mentorów ➤ Wsparcie dla organizacji młodzieżowych pracujących z młodymi pracownikami migrującymi
---	--

<p>Zapewnienie większego dostępu do usług wspierających nowe przedsiębiorstwa.</p> <p>[GM pkt 19]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Współpraca służb zatrudnienia z firmami świadczącymi usługi wsparcia dla biznesu i oferującymi finansowanie (np. regionalne targi pracy oraz imprezy służące nawiązywaniu kontaktów) ➤ Pomoc dla nowych MSP ➤ Pomoc przy zakładaniu własnej firmy ➤ Szkolenie z zakresu umiejętności biznesowych np. dla bezrobotnych w połączeniu z dotacjami wspierającymi przedsiębiorczość
<p>Wzmocnienie mechanizmów wspierających młodych ludzi, którzy przegrali udział w programach aktywizujących i stracili dostęp do świadczeń.</p> <p>[GM pkt 20]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Wsparcie dla organizacji młodzieżowych i na rzecz usług dla młodzieży ➤ Współpraca z innymi organizacjami, które mają kontakt z młodzieżą ➤ Ustanowienie systemów kontroli ➤ Wspieranie zatrudnienia i szkolnych usług doradztwa zawodowego
<p>Monitorowanie i ocena wszystkich działań i programów przyczyniających się do zapewnienia gwarancji dla młodzieży, tak aby można było opracować większym stopniu oparte na dowodach polityki i interwencje na podstawie informacji o tym, jakie rozwiązania funkcjonują prawidłowo oraz gdzie i dlaczego.</p> <p>[GM pkt 23]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Stwierdzenie, które inicjatywy są najbardziej efektywne kosztowo ➤ Wykorzystanie badań kontrolowanych ➤ Stworzenie ośrodków analiz ➤ Opracowywanie modeli polityki, akcje pilotażowe, testowanie działań i włączanie ich do głównego nurtu polityki (innowacje i eksperymenty społeczne)
<p>Wspieranie działań na rzecz wzajemnego uczenia się na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym między wszystkimi stronami zaangażowanymi w zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży w celu poprawy opracowywania i realizacji przyszłych programów gwarancji dla młodzieży</p> <p>[GM pkt 24]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Wykorzystanie europejskiej sieci wspierającej zatrudnienie wśród młodzieży (EFS wspiera współpracę międzynarodową polegającą na wymianie najlepszych praktyk między organizacjami na szczeblu UE poprzez finansowanie z pomocy technicznej EFS na poziomie Komisji)
<p>Wzmocnienie potencjału wszystkich zainteresowanych stron, w tym odpowiednich służb zatrudnienia, biorących udział w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie programów gwarancji dla młodzieży, tak aby wyeliminować wszelkie wewnętrzne i zewnętrzne przeszkody związane z polityką oraz ze sposobem opracowania tych programów</p> <p>[GM pkt 25]</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Szkolenia i warsztaty ➤ Organizacja programów wymiany (i delegowania pracowników) między organizacjami w ramach współpracy międzynarodowej

