

7. CZY GWARANCJA DLA MŁODZIEŻY I INICJATYWA NA RZECZ ZATRUDNIENIA LUDZI MŁODYCH MOGĄ STANOWIĆ REMEDIUM NA BEZROBOCIE?

Barbara Kryk

Uniwersytet Szczeciński

Wstęp

Ostatni ogólnosiwiatowy kryzys finansowy i gospodarczy wstrząsnął fundamentami Europy oraz przyczynił się do pogłębienia różnic rozwojowych między państwami członkowskimi. Dzięki podjęciu zdecydowanych działań gospodarka UE ustabilizowała się. Stopa bezrobocia spadła do najniższego poziomu od czasu wybuchu wielkiego kryzysu. Z tego ożywienia gospodarczego nie korzystają jednak w takim samym stopniu wszystkie grupy społeczne i regiony. Usuwanie skutków kryzysu, takich jak długotrwałe bezrobocie czy wysoki poziom długu publicznego i prywatnego w wielu państwach Europy, ma wciąż priorytetowe znaczenie. W rezultacie nastąpiło spowolnienie procesu ożywienia gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz osłabienie długoterminowego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Stąd potrzeba działań rozwojowych. Instrumentem pomocnym w zaspokojeniu tej potrzeby stał się tzw. plan inwestycyjny Junckera, w którym zaproponowano scenariusz rozwoju w oparciu o istniejące oszczędności i płynność finansową, mający wspierać tworzenie trwałych miejsc pracy i zrównoważony wzrost w Europie. Nowe miejsca pracy należą do 10 głównych priorytetów Komisji Junckera, w tym zakresie zwrócono szczególną uwagę na zapewnienie pracy ludziom młodym. Z tego względu - niejako równolegle z planem Junckera - od 2013 r. Unia Europejska i jej państwa członkowskie realizują ambitną strategię na rzecz obniżenia poziomu bezrobocia młodzieży. W następstwie wniosku Komisji państwa członkowskie wspólnie utworzyły *gwarancję dla młodzieży* w formie zalecenia Rady z kwietnia 2013 r.¹⁷⁶, która jest jedną z najistotniejszych inicjatyw UE mających na celu poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy. Ustanowieniu gwarancji dla młodzieży towarzyszyło stworzenie politycznych wytycznych i wsparcia finansowego na poziomie unijnym, w szczególności poprzez *Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*.

Gwarancja dla młodzieży jest kompatybilna ze strategią *Europa 2020*, której jednym z obszarów priorytetowych jest wzrost inkluzyjny - sprzyjający społecznemu włączeniu, oparty na wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniający spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Taki wzrost wymaga dążenia do aktywizacji zawodowej możliwie jak największej liczby osób. Stąd przyjęto następujące zintegrowane wytyczne o charakterze społecznym: zwiększenie współczynnika aktywności zawodowej i ograniczenie bezrobocia strukturalnego; rozwijanie zasobów

¹⁷⁶ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz. Urz. UE 2013 C 120 z 26.4.2013, s. 1.

wykwalfikowanej siły roboczej odpowiadającej potrzebom rynku pracy, promowanie jakości zatrudnienia i uczenia się przez całe życie; poprawa wydajności systemów kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach oraz zwiększenie liczby osób podejmujących studia wyższe; promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa.¹⁷⁷ Wytycznym przyporządkowano cele, które - by sprawdzić postępy w ich realizacji - są okresowo monitorowane. Dla tych potrzeb przyjęto grupę syntetycznych wskaźników z poziomami referencyjnymi wyznaczającymi średni europejski wynik. Powinien on zostać osiągnięty w 2020 r. W tabeli 1 przedstawiono tylko wskaźniki istotne z punktu widzenia niniejszego rozdziału.

Tabela.1. Nadrzędne cele społeczne i wskaźniki ich pomiaru w strategii *Europa 2020*

Lp.	Cele	Wskaźniki główne	Europejski poziom odniesienia
1.	Wzrost zatrudnienia osób w wieku 20-64	Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata	75,0%
2.	Podniesienie poziomu wykształcenia poprzez zmniejszenie odsetka osób zbyt wcześnie kończących naukę oraz zwiększenie odsetka osób w wieku 30-34 lata z wykształceniem wyższym lub równoważnym	Młodzież niekontynuująca nauki	poniżej 10,0%
		Osoby w wieku 30-34 lat z wykształceniem wyższym lub równoważnym	co najmniej do 40,0%

Źródło: opracowanie na podstawie Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komunikat Komisji Europejskiej, 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela.

Realizacji powyższych celów sprzyja *Gwarancja dla młodzieży*. Im lepsze przyniesie ona efekty w zakresie aktywizacji zawodowej młodzieży, tym większe prawdopodobieństwo osiągnięcia europejskich poziomów odniesienia.

Minęły już 3 lata od uruchomienia programu *Gwarancja dla młodzieży* i służącego jej instrumentu - wspierających zdobywanie pracy przez młodych ludzi, warto więc spróbować je ocenić. To zdeterminowało cel niniejszego opracowania, którym jest przedstawienie wyników/efektów realizacji programu w kontekście skuteczności, zarówno biorąc pod uwagę cele strategii Europa 2020, jak i pośrednio plan Junckera. Pozwoli to również odpowiedzieć na pytania: (1) czy te programy są wystarczające dla obecnych i nowych wyzwań, czy też należy rozważyć nowe?; (2) czy opłaca się wskazywać najlepsze praktyki w tym zakresie?

¹⁷⁷ Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga, 2010, KOM(2010) 193 wersja ostateczna, Bruksela.

B. Kryk, *Realizacja celów społecznych Strategii Europa 2020 w Polsce*, Studia i Prace WNEiZ US 2016, nr 46, t. 2, s. 57-68.

7.1. Istota gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz ludzi młodych

W grudniu 2012 r., w odpowiedzi na pogarszającą się sytuację młodych bezrobotnych osób, którą pogłębił ówczesny kryzys gospodarczo-finansowy, Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (*Youth Guarantee*)¹⁷⁸, stanowiącej część opracowanego *Pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży (Youth Employment Package)*. Wniosek ten można uznać za zobowiązanie polityczne, jako że Rada Unii Europejskiej przyjęła go w kwietniu 2013 r.¹⁷⁹, a w czerwcu 2013 r. zatwierdziła go Rada Europejska¹⁸⁰, obligując tym samym wszystkie państwa członkowskie UE do ich wdrożenia.

Gwarancja dla młodzieży to postulat/zobowiązanie by państwa członkowskie zapewniły młodym ludziom w wieku do 25 lat - w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub uzyskania statusu osoby bezrobotnej - dobrej jakości ofertę zatrudnienia dopasowaną do ich wykształcenia, umiejętności i doświadczenia lub możliwość zdobycia wykształcenia, umiejętności i doświadczenia wymaganych do znalezienia w przyszłości pracy w drodze stażu, przyuczenia do zawodu lub dalszego kształcenia

Gwarancja dla młodzieży obejmuje wszystkich młodych ludzi niekształcących się, niepracujących ani nieszkolących się (NEET - *not in employment, education or training*). Grupa osób określanych jako młodzież NEET jest różnorodna i można ją podzielić na dwie szerokie kategorie: bezrobotna młodzież NEET aktywnie szukająca pracy oraz bierna zawodowo młodzież NEET nie szukająca pracy (mniej zmotywowana do podejmowania aktywnych działań i w związku z tym bardziej oddalona od rynku pracy, nie kształcąca się ani nie szkoląca).¹⁸¹ Obie grupy w wieku od 15 do 24 lat, a w niektórych państwach członkowskich do 29. roku życia, stanowią odrębną populację zwaną „młodzieżą NEET” (rys. 1). Wyodrębnienie grupy NEET jest istotne dla pełniejszego zobrazowania udziału ludzi młodych w rynku pracy, albowiem dotychczas stosowane wskaźniki, przede wszystkim dotyczące zatrudnienia i bezrobocia, okazały się niewystarczające dla analizy złożonej kondycji przedstawicieli młodego pokolenia. Koncentracja na grupie NEET pozwala odnieść się do ogółu młodzieży, a nie tylko jej części aktywnej zawodowo.¹⁸² To ukierunkowanie

¹⁷⁸: *Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży*. Komunikat KE z dnia 5 grudnia 2012 r., COM(2012) 729 final.

¹⁷⁹ *Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży*, Dz. Urz. UE C 120 z 26.4.2013, s. 1.

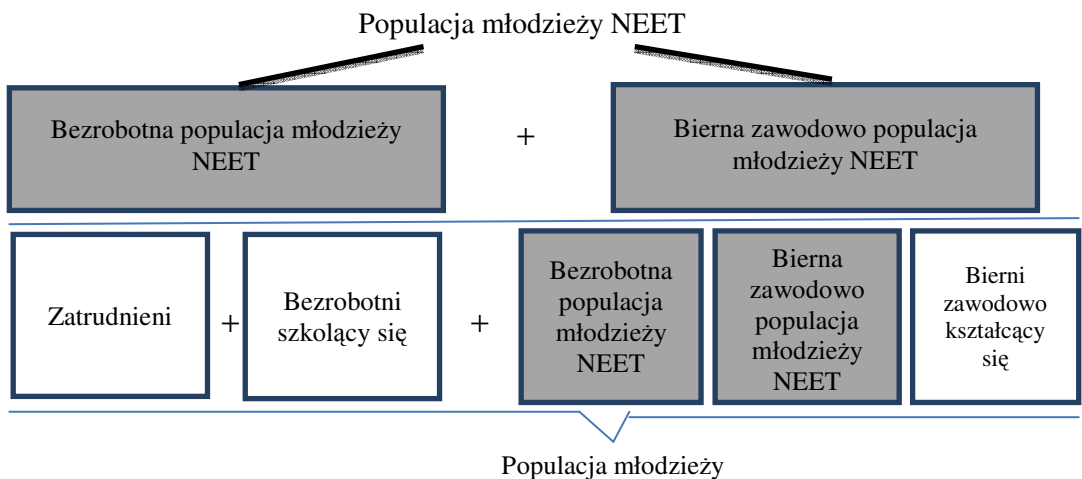
¹⁸⁰ *Konkluzje Rady Europejskiej z 27-28 czerwca 2013 r.*, EUCO 2013.104.2, <http://www.consilium.europa.eu> (28.08.2017).

¹⁸¹ Bierność zawodowa może być spowodowana wieloma czynnikami, w tym obowiązkami rodzinnymi lub kwestiami zdrowotnymi, ale również zniechęceniem i brakiem zachęty do zarejestrowania się w urzędzie pracy jako osoba bezrobotna; *Eurofound, Badanie różnorodności młodzieży NEET*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2016.

¹⁸² Młodzież NEET stanowi populację odniesienia na potrzeby gwarancji dla młodzieży. Dlatego dla celów sprawozdania z tego zakresu Trybunał zastosował pojęcie „młodzieży NEET” zamiast „bezrobocie wśród młodzieży”. Zauważyć należy, że wskaźnik NEET jest niższy niż stopa bezrobocia młodzieży.

na systematyczne docieranie do młodzieży biernej zawodowo (nie poszukującej pracy, nie kształcącej się ani nie szkolącej), a nie tylko na wspieraniu młodzieży aktywnie poszukującej pracy, stanowi swoiste *novum* gwarancji dla młodzieży. Można zatem powiedzieć, że jej celem jest trwała integracja całej młodzieży NEET na rynku pracy.

W zaleceniu Rady z 2013 r. opisano koncepcję gwarancji dla młodzieży, wydano szczegółowe zalecenia dla państw członkowskich i Komisji dotyczące jej ustanowienia oraz wdrożenia. Wskazano by przy opracowywaniu systemu gwarancji dla młodzieży, państwa członkowskie uwzględniały następujące kwestie nadrzędne: młodzież nie jest grupą jednolitą, należącą do podobnych środowisk społecznych; zasadę obopólnych obowiązków; konieczność ograniczenia ryzyka cyklicznej bierności zawodowej. Ustalono, że powinna być ona wdrażana za pomocą systemu środków wsparcia i dostosowana do uwarunkowań krajowych, regionalnych i lokalnych. Środki te powinny się opierać na sześciu filarach (wytycznych): (1) budowaniu podejścia partnerskiego, (2) wczesnych interwencjach i wczesnej aktywizacji, (3) wsparciu umożliwiającym integrację na rynku pracy, (4) korzystaniu z funduszy Unii, (5) ocenie i stałym doskonaleniu systemu, a także (6) szybkim wdrażaniu systemu. Środki te mają zapobiegać wczesnemu kończeniu nauki, sprzyjać zatrudnieniu oraz eliminować praktyczne przeszkody utrudniające zatrudnienie. Można je wspierać z funduszy Unii i należy je stale monitorować i ulepszać.



Rys. 1. Wskaźnik NEET

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy *Sprawozdanie specjalne nr 5, 2017, Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji? Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, s. 12.

Ad. 1. Budowanie podejścia partnerskiego wymaga:¹⁸³

- wskazania organu publicznego odpowiedzialnego za ustanowienie systemu gwarancji dla młodzieży i zarządzanie tym systemem oraz za koordynację partnerstw na wszystkich szczeblach i we wszystkich sektorach gospodarki,

¹⁸³ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r....

- wzmocnienia partnerstwa między pracodawcami a wszystkimi zainteresowanymi podmiotami rynku pracy (władzami publicznymi różnych szczebli, służbami zatrudnienia, podmiotami świadczącymi usługi poradnictwa zawodowego, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, służbami wsparcia dla młodzieży, związkami zawodowymi itp.) w celu zwiększenia możliwości zatrudnienia młodzieży oraz jej uczestnictwa w przygotowaniu zawodowym i stażach, zapewnienia młodzieży pełnego dostępu do informacji o oferowanych usługach i wsparciu;
- rozwijania partnerstwa między publicznymi a prywatnymi służbami zatrudnienia, instytucjami kształcenia i szkolenia, służbami poradnictwa zawodowego i innymi wyspecjalizowanymi służbami dla młodzieży, by pomóc w płynnym przechodzeniu z etapu bezrobocia, bierności zawodowej lub nauki do etapu pracy;
- zaangażowania partnerów społecznych na wszystkich szczeblach w opracowanie i realizację polityk skierowanych do młodzieży oraz promowania efektu synergii w ramach inicjatyw mających rozwijać systemy przygotowania zawodowego i staży;
- angażowania młodzieży/organizacji młodzieżowych do opracowywania i rozwijania systemu gwarancji, by dostosować świadczone usługi do ich potrzeb oraz wykorzystać ich w działaniach informacyjno-popularyzacyjnych.

Ad. 2. Wczesne interwencje i wczesna aktywizacja wymagają:

- opracowania skutecznych strategii informacyjno-promocyjnych dotarcia do młodzieży NEET (zwłaszcza zagrożonej wykluczeniem społecznym z różnych powodów np. patologii rodzinnych, ubóstwa, niskiego poziomu wykształcenia czy dyskryminacji), w celu zachęcenia jej do zgłaszania się do służb zatrudnienia i rejestrowania się;
- ustanowienia wspólnych punktów kontaktowych, tzw. sieci, odpowiedzialnej za koordynowanie działań wszystkich zainteresowanych instytucji i organizacji, co umożliwiłoby wymianę informacji o młodzieży kończącej naukę, w szczególności tej, zagrożonej nie znalezieniem pracy i brakiem możliwości/chęci dalszego kształcenia czy szkolenia;
- stworzenia wszystkim partnerom wspierającym młodzież możliwość świadczenia zindywidualizowanego poradnictwa i oferowania indywidualnych planów działań, w tym indywidualnie dobranych programów wsparcia, które już od początku byłyby oparte na obopólnych obowiązkach i na stałym monitorowaniu, dzięki czemu można by zapobiegać rezygnacji i zapewnić postępy na drodze do kształcenia i szkolenia lub zatrudnienia.

Ad. 3. Środki wsparcia umożliwiające integrację na rynku pracy:

a) w zakresie podnoszenia umiejętności jest niezbędne:

- stworzenie młodzieży wcześniej kończącej naukę, o niskim poziomie umiejętności i kwalifikacji zawodowych, ścieżki powrotu do kształcenia i szkolenia lub programów edukacji drugiej szansy, dostosowanych do ich

specyficznych potrzeb, które umożliwią im uzyskanie niezdojanych wcześniej kwalifikacji;

- zapewnienie takich działań służących podnoszeniu umiejętności i kompetencji, młodzieży NEET, które ograniczą zjawisko niedopasowania umiejętności do potrzeb rynku pracy, pomagając w dostosowaniu do popytu na pracę;
- uwzględnienie umiejętności z zakresu ICT oraz umiejętności cyfrowych w działaniach podnoszących umiejętności i kompetencje, przy zachowaniu zgodności programów nauczania i certyfikacji w zakresie ICT z normami oraz ich porównywalności między państwami;
- zachęcanie szkół oraz służb zatrudnienia do promowania wśród młodzieży przedsiębiorczości i samozatrudnienia, a także zapewnienia jej stałej pomocy w tym zakresie, m.in. za pomocą kursów/szkoleń/projektów;
- wdrożenia zalecenia z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego;

b) środki *stricte* związane z rynkiem pracy:

- w stosownych przypadkach ograniczanie pozapłacowych kosztów pracy w celu zwiększenia perspektyw rekrutacji wśród młodych ludzi;
- stosowanie ukierunkowanych i dobrze opracowanych subsydiów do wynagrodzeń i rekrutacyjnych by zachęcić pracodawców do stwarzania młodzieży – zwłaszcza tej najbardziej oddalonej od rynku pracy – nowych możliwości, takich jak przygotowanie zawodowe, staż lub praktyka zawodowa, zgodnie z obowiązującymi zasadami pomocy państwa;
- promowanie mobilności pracowników przez informowanie młodzieży o ofertach pracy, stażu i przygotowania zawodowego oraz o wsparciu dostępnym w innych miejscach, regionach i państwach, na przykład poprzez usługi i programy zachęcające do przemieszczania się i pracy w Unii. Jest to związane z zapewnieniem dostępności do odpowiedniego wsparcia, aby młodzi ludzie mogli skorzystać z pracy znalezionej w innym miejscu;
- rozszerzenie zakresu usług wsparcia dla nowych przedsiębiorstw oraz informowanie o ewentualnych możliwościach i perspektywach związanych z samozatrudnieniem, w tym poprzez ściślejszą współpracę między służbami zatrudnienia, służbami wspierającymi przedsiębiorstwa oraz podmiotami oferującymi (mikro)finansowanie;
- wzmocnienie mechanizmów ponownego zaktywizowania młodych ludzi, którzy przegrali udział w programach pomocowych i stracili dostęp do wsparcia.

Ad. 4. W zakresie korzystania z funduszy Unii zalecono wspieranie ustanawiania i wdrażania systemów gwarancji dla młodzieży przy optymalnym wykorzystaniu instrumentów finansowych polityki spójności, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), a także środków przeznaczonych na *Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* (zostanie to omówione szerzej w dalszej części niniejszego rozdziału).

Ad. 5. Ocena i stałe doskonalenie systemów wskazują na konieczność:

- monitorowania i oceny wszystkich działań w ramach systemów gwarancji dla młodzieży, tak by można było wypracować polityki i interwencje w większym stopniu oparte na wiedzy praktycznej (o tym, co się sprawdza, gdzie i dlaczego) i tym samym zwiększyć efektywność wykorzystywanych zasobów i zwrot z inwestycji;
- wspierania działań związanych z wzajemnym uczeniem się (które jest częścią europejskiej strategii zatrudnienia) na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym między wszystkimi stronami zaangażowanymi w zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży, tak by ulepszać formę i realizację przyszłych systemów gwarancji dla młodzieży. Zachęca się również państwa członkowskie do dzielenia się doświadczeniem i wymieniając sprawdzonymi rozwiązaniami w tym zakresie, czyli do propagowania tzw. dobrych praktyk;
- wzmocnienia potencjału wszystkich zainteresowanych stron rynku pracy, w tym służb zatrudnienia, uczestniczących w opracowywaniu, wdrażaniu i ocenie systemów gwarancji dla młodzieży, w celu wyeliminowania wewnętrznych i zewnętrznych przeszkód związanych z polityką oraz sposobem opracowywania tych programów.

Ad. 6. Wdrażanie systemu powinno nastąpić jak najszybciej, zaś w państwach członkowskich, borykających się z największymi problemami budżetowymi oraz z wyższym wskaźnikiem dotyczącym młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nieszkolącej lub wyższą stopą bezrobocia wśród młodzieży, można rozważyć jego stopniowe wdrażanie.¹⁸⁴

Z wytycznych wynika, że *gwarancja dla młodzieży* stanowi zarówno działanie wspierające młodzież w znalezieniu pracy, jak i reformę strukturalną, mającą poprawić jej przejście od kształcenia do zatrudnienia.¹⁸⁵ *Gwarancja* opiera się na pozytywnych doświadczeniach w Austrii i Finlandii, które pokazują, że warto inwestować w usprawnienie tego procesu.¹⁸⁶

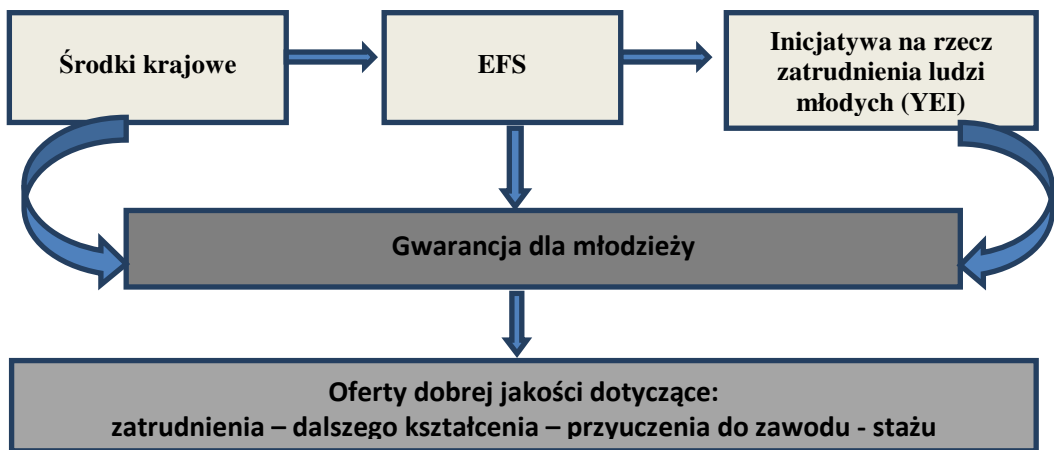
¹⁸⁴ Nie określono docelowej daty wdrożenia gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży NEET. Na pierwszym etapie państwa członkowskie poproszono o przygotowanie planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP). Plany te miały zostać przyjęte do końca grudnia 2013 r. lub do końca wiosny 2014 r., w zależności od poziomu bezrobocia młodzieży w poszczególnych państwach członkowskich; Sprawozdanie specjalne nr 5, 2017, s. 15.

¹⁸⁵ Wspomnieć należy, że wraz z przygotowaniem gwarancji dla młodzieży UE przyjęła kilka innych inicjatyw. W 2013 r. powołano europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego, którego celem jest poprawa jakości, dostępności i atrakcyjności przygotowania zawodowego w Europie. W marcu 2014 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie ram jakości staży. Europejski pakt na rzecz młodzieży z 2015 r. opiera się na tych inicjatywach, propagując wysokiej jakości partnerstwa łączące sektor biznesu z sektorem edukacji; *Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później* Komunikat KE z dnia 4.10.2016 r., COM(2016), 646 final.

¹⁸⁶ Wprowadzenie gwarancji dla młodzieży w Finlandii spowodowało zmniejszenie bezrobocia wśród młodych ludzi - 83,5% znalazło zatrudnienie, podjęło dalszą edukację lub szkolenie w formie przyuczenia się do zawodu lub stażu w ciągu trzech miesięcy od dnia rejestracji; *Gwarancja dla młodzieży: pytania i odpowiedzi*, Zestawienie informacji, Komisja Europejska, Bruksela 2015, [http://MEMO-15-4102_PL%20\(1\).pdf](http://MEMO-15-4102_PL%20(1).pdf), (28.08.2017).

Gwarancja dla młodzieży jest finansowana w większości ze środków unijnych, zwłaszcza za pośrednictwem *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)* i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na okres programowania 2014–2020, zaś w mniejszej części z budżetów krajowych (rys. 2). Środki publiczne mogą zostać uzupełnione środkami ze źródeł prywatnych (np. inwestycjami przedsiębiorstw w programy przyuczania do zawodu czy finansowaniem programów szkoleń przez prywatne fundacje).¹⁸⁷

Najważniejszym źródłem unijnych środków finansowych przeznaczonych na gwarancję dla młodzieży jest EFS. W 2015 r. oszacowano, że ze środków EFS na ten cel powinno być przeznaczonych ok. 9,5 mld euro, w tym 3,2 mld euro stanowi rezerwę by w razie potrzeby uzupełnić finansowanie w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*. Z EFS można finansować działania ukierunkowane na indywidualne osoby oraz działania dotyczące reform strukturalnych.¹⁸⁸



Rys. 2. Źródła finansowania gwarancji dla młodzieży

Źródło: *Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia*, Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2015, nr 03, s. 13.

Szczególnym źródłem finansowania gwarancji jest specjalnie do tego celu utworzona przez UE na rzecz regionów, borykających się z najpoważniejszymi problemami dotyczącymi bezrobocia i bierności zawodowej wśród osób młodych, *Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)*. Jej budżet wynosi 6,4 mld euro, w tym 3,2 mld euro z nowej linii budżetu UE przeznaczonej na zatrudnienie ludzi

¹⁸⁷ Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia, Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2015, nr 03, s.13.

¹⁸⁸ Z EFS można finansować: ustanowienie specjalistycznych służb ds. młodzieży, stworzenie punktów kompleksowej obsługi (np. w ramach publicznych służb zatrudnienia oraz w Internecie), stworzenie rozbudowanych baz danych, wspieranie służb zatrudnienia oraz szkolnych biur karier, organizowanie kampanii informacyjnych, wspieranie organizacji społecznych zapewniających mentorów, ustanawianie centrów analiz i opracowywanie modeli polityki.

młodych, a co najmniej 3,2 mld euro ze środków przydzielonych państwom członkowskim w ramach EFS¹⁸⁹. Środki w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* były udostępnione we wczesnej fazie okresu programowania, tj. w latach 2014 i 2015, a związane z nimi wydatki mają zostać poniesione odpowiednio do końca 2017 i 2018 r.¹⁹⁰ Wsparcie w ramach *Inicjatywy* otrzymały regiony na poziomie NUTS 2 o stopie bezrobocia wśród młodych osób w wieku 15–24 lat przekraczającej 25% w 2012 r. (z uwzględnieniem młodzieży NEET), a w odniesieniu do państw członkowskich, w których stopa bezrobocia młodzieży wzrosła o ponad 30% w 2012r. – regiony na poziomie NUTS 2 o stopie bezrobocia młodzieży wynoszącej ponad 20% w 2012 r.¹⁹¹ Do finansowania w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* zakwalifikowano 20 państw członkowskich, posiadających regiony odpowiadające kryteriom skorzystania z tej pomocy¹⁹². Wśród nich jest Polska, w której Inicjatywą objęto województwa: Dolnośląskie, Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Lubuskie, Małopolskie, Podkarpackie, Świętokrzyskie, Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie.¹⁹³

W tabeli 2 przedstawiono podział dofinansowania w ramach *Inicjatywy* na poszczególne kraje. Największe fundusze na aktywizację młodzieży NEET przydzielono siedmiu krajom: Hiszpanii, Włochom, Francji, Polsce, Wielkiej Brytanii, Grecji i Portugalii (łącznie 81,2% ogółu środków z *Inicjatywy*), w których do chwili obecnej istnieje wysoka stopa bezrobocia wśród młodzieży. Udział pozostałych państw w alokacji tego instrumentu kształtował się w granicach od 0,3% (Słowenia) do 3,3% (Rumunia).

W ramach *Inicjatywy* finansuje się działania ukierunkowane bezpośrednio na młode osoby poniżej 25. roku życia lub – według uznania państw członkowskich – poniżej 30. roku życia, a nie na struktury czy systemy.¹⁹⁴ Położono w niej nacisk na udostępnienie ścieżek/ pakietów środków młodzieży objętej pomocą w celu ich

¹⁸⁹ W przeciwieństwie do środków pochodzących z EFS pula przeznaczona na YEI nie podlega wymogowi współfinansowania z budżetów krajowych, a koszty ponoszone przez państwa członkowskie od 1 września 2013 r. kwalifikują się do zwrotu *a posteriori*.

¹⁹⁰ *Inicjatywa* jest włączona do programowania EFS. Państwa członkowskie przedstawiają rozwiązania dotyczące jej programowania w umowach partnerstwa oraz w programach operacyjnych. Rozwiązania dotyczące programowania mogą przyjmować jedną lub kilka z następujących form: a) odrębnego programu operacyjnego; b) odrębnej osi priorytetowej w ramach programu operacyjnego; c) część co najmniej jednej osi priorytetowej.

¹⁹¹ Młodzież NEET, spełniająca kryteria skorzystania z pomocy w ramach *Inicjatywy*, musi zamieszkiwać w regionach nią objętych, ale nie ma obowiązku przebywania w nich, zwłaszcza w kontekście środków związanych z mobilnością zawodową i w celach edukacyjnych.

¹⁹² Należą do nich Szwecja, Belgia, Irlandia, Zjednoczone Królestwo, Francja, Portugalia, Hiszpania, Włochy, Polska, Czechy, Węgry, Słowacja, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Chorwacja, Grecja, Łotwa, Litwa, Cypr.

¹⁹³ *Europejska gwarancja dla młodzieży...2015*, s. 15; *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego...2013*.

¹⁹⁴ Do działań, które można finansować w ramach *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, należą m.in.: umożliwienie zdobycia pierwszych doświadczeń zawodowych, indywidualne wspieranie kandydatów do pracy (*job coaching*), działania związane z mobilnością umożliwiające dopasowanie umiejętności i stanowisk pracy, wsparcie dla młodych przedsiębiorców rozpoczynających działalność gospodarczą, bezpośrednie wsparcie w ramach staży i przyuczycia do zawodu oraz prowadzenie szkoleń z zakresu umiejętności cyfrowych.

aktywnej integracji na rynku pracy, co oznacza priorytetowe traktowanie ich potrzeb i dostosowanie do nich działań interwencyjnych. W ramach *Inicjatywy* każda osoba powinna być objęta odpowiednim zakresem interwencji i otrzymać ostatecznie ofertę zatrudnienia lub dalszego kształcenia/szkolenia/stażu albo przygotowania do zawodu.¹⁹⁵

Tabela 2. Alokacja budżetowa dla *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*

Państwo członkowskie	Alokacja w EUR, ceny z 2014 r.	Udział w alokacji (%)
Belgia	42 435 070	1,3
Bułgaria	55 188 745	1,7
Czechy	13 599 984	0,4
Irlandia	68 145 419	2,1
Grecja	171 517 029	5,3
Hiszpania	943 496 315	29,4
Francja	310 161 402	9,7
Włochy	567 511 248	17,7
Cypr	11 572 101	0,4
Łotwa	29 010 639	0,9
Litwa	31 782 633	0,9
Węgry	49 765 356	1,5
Polska	252 437 822	7,9
Portugalia	160 772 169	5,0
Rumunia	105 994 315	3,3
Słowenia	9 211 536	0,3
Słowacja	72 175 259	2,3
Szwecja	44 163 096	1,3
Wielka Brytania	206 098 124	6,5
Chorwacja	66 177 144	2,1
OGÓŁEM	3 211 215 406	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wytyczne dotyczące wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, 2014, Komisja Europejska. s. 26-27.

Wdrażanie *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* - w kontekście programu operacyjnego i postępów w osiąganiu jego celów – jest monitorowane co najmniej raz w roku przez komitet monitorujący danego kraju. Komitet ten przekazuje roczne sprawozdanie z wdrażania *Inicjatywy* (począwszy od 2015 r.) oraz

¹⁹⁵ *Wytyczne dotyczące wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, Komisja Europejska, 2014, s. 8, 10-11. *Inicjatywa* nie powinna koncentrować się na zwykłym wspieraniu pojedynczych operacji, nie stanowiących części indywidualnego, dostosowanego planu dotyczącego uczestnika danej formy pomocy.

sprawozdanie końcowe¹⁹⁶ do Komisji Europejskiej, ona zaś przekazuje podsumowanie tych sprawozdań Parlamentowi Europejskiemu. Sprawozdanie zawiera ustrukturyzowane dane dotyczące każdej osi priorytetowej lub jakiegokolwiek jej części wspierającej *Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych* (niezależnie od tego czy operacja była zrealizowana częściowo, czy w całości). Przekazane dane dotyczące wskaźników odnoszą się do wartości wskaźników określonych w załącznikach I (dotyczą inwestycji EFS) i II (dotyczą *stricte Inicjatywy* – zob. ramka 1) do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego¹⁹⁷ oraz, w stosownych przypadkach, do wskaźników specyficznych dla programu.

Ramka 1

Wskaźniki rezultatu dotyczące Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych zawarte w Załączniku II (Dz. Urz. UE L 347/470 z 20.12.2013 r.)

Te dane są podawane w rocznych sprawozdaniach z wdrażania, o których mowa w art. 50 ust. 1 i 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, oraz w sprawozdaniu przedłożonym w kwietniu 2015 r. zgodnie z art. 19 ust. 3 niniejszego rozporządzenia. Wszystkie dane pogrupowane są według pól.

1) Wspólne wskaźniki rezultatu bezpośredniego dotyczące uczestników

Przez „uczestników” (1) rozumie się osoby korzystające bezpośrednio z interwencji w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, które to osoby można zidentyfikować i poprosić o ich cechy charakterystyczne i dla których przeznaczono konkretne środki.

Stosuje się następujące wskaźniki rezultatu bezpośredniego¹⁹⁸:

- Bezrobotni uczestnicy, którzy ukończyli interwencję wspieraną w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*;
- Bezrobotni uczestnicy, którzy otrzymają ofertę pracy, ustawicznego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu po opuszczeniu programu*;
- Bezrobotni uczestnicy, uczestniczący w kształceniu/szkoleniu lub uzyskujący kwalifikacje lub pracujący, w tym prowadzący działalność na własny rachunek, po opuszczeniu programu*;
- uczestnicy długotrwale bezrobotni, którzy ukończyli interwencję wspieraną w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*;
- uczestnicy długotrwale bezrobotni, którzy otrzymają ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego czy stażu po opuszczeniu programu*;
- uczestnicy długotrwale bezrobotni, uczestniczący w kształceniu/szkoleniu uzyskujący kwalifikacje lub pracujący, w tym prowadzący działalność na własny rachunek, po opuszczeniu programu*;
- uczestnicy bierni zawodowo, nieuczestniczący w kształceniu lub szkoleniu, którzy ukończyli interwencję wspieraną w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych**;
- uczestnicy bierni zawodowo, nieuczestniczący w kształceniu lub szkoleniu, którzy otrzymają ofertę

¹⁹⁶ Sprawozdania końcowe są związane z ewaluacją, która obejmuje analizę skuteczności, efektywności oraz wpływu wsparcia udzielanego łącznie z EFS, a także szczególnej alokacji *dla Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, w tym także na wdrażanie gwarancji dla młodzieży. Przewidziano dwie ewaluacje: pierwsza zakończona do dnia 31 grudnia 2015 r., druga – do dnia 31 grudnia 2018 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE L 347/470 z 2013 r.

¹⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013.

¹⁹⁸ Dane przekazane w związku ze wskaźnikami oznaczonymi gwiazdką (*) są danymi osobowymi zgodnie z art. 7 dyrektywy 95/46/WE. Ich przetwarzanie jest konieczne dla zgodności ze zobowiązaniem prawnym, któremu podlega administrator danych. Podobnie jest w przypadku wskaźników wymagających danych oznaczonych podwójną gwiazdką (**), należących do szczególnej kategorii danych osobowych zgodnie z art. 8 wspomnianej dyrektywy.

pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego czy stażu po opuszczeniu programu*;
— uczestnicy bierni zawodowo nieuczestniczący w kształceniu lub szkoleniu, uczestniczący w kształceniu/ szkoleniu lub uzyskujący kwalifikacje lub pracujący, w tym prowadzący działalność na własny rachunek, po opuszczeniu programu.

2) Wspólne długoterminowe wskaźniki rezultatu dotyczące uczestników

Stosuje się następujące długoterminowe wskaźniki rezultatu¹⁹⁹:

- uczestnicy biorący udział w kształceniu ustawicznym, programach szkoleniowych prowadzących do uzyskania kwalifikacji, przygotowaniu zawodowym lub stażu sześć miesięcy po opuszczeniu programu*;
- uczestnicy pracujący sześć miesięcy po opuszczeniu programu*;
- uczestnicy prowadzący działalność na własny rachunek sześć miesięcy po opuszczeniu programu**.

Opracowanie i wprowadzenie w życie systemu gwarancji dla młodzieży, nawet przy korzystaniu z *Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, nie jest łatwe i wymaga wielu różnych działań. W wielu przypadkach potrzebne były - i często są nadal - reformy strukturalne, np. w zakresie poprawy systemów kształcenia i szkolenia zawodowego czy umiejętności publicznych służb zatrudnienia w zakresie wdrażania gwarancji dla młodzieży. Unia Europejska wspiera państwa członkowskie we wprowadzaniu ich krajowych programów gwarancji dla młodzieży (KE pomogła nawet w ich opracowaniu), oferując im znaczną pomoc tak finansową, jak i w zakresie polityki oraz ułatwiając wymianę najlepszych praktyk między poszczególnymi krajami, zwłaszcza w ramach programu wzajemnego uczenia się będącego częścią europejskiej strategii zatrudnienia.

Gwarancja dla młodzieży, ułatwiając przejście od kształcenia do zatrudnienia oraz inwestując w umiejętności przystosowania zawodowego młodych ludzi miała zapobiegać utracie potencjału wzrostu gospodarczego powodowanej obniżaniem umiejętności, utracie spójności społecznej oraz odchodzeniu z rynku pracy, co mogłoby negatywnie oddziaływać na gospodarkę europejską, zwłaszcza w okresie gwałtownego starzenia się społeczeństwa. Warto więc sprawdzić jakie są rezultaty wdrażania europejskiej gwarancji dla młodzieży, gdyż determinuje ona realizację celów strategii Europa 2020.

7.2. Wyniki realizacji programów

Pod koniec 2013 r. lub na początku 2014 r. wszystkie państwa członkowskie przedłożyły plany wdrożenia gwarancji dla młodzieży. Utworzono sieć krajowych koordynatorów gwarancji dla młodzieży, a najpóźniej w 2014 r. państwa członkowskie rozpoczęły praktyczne ich wprowadzanie.²⁰⁰

Wdrażanie gwarancji dla młodzieży jest monitorowane (w drodze wielostronnego nadzoru) przez Komitet ds. Zatrudnienia. Od 2013 r. komitet przeprowadził trzy coroczne przeglądy. Dwa z nich dotyczyły wszystkich państw członkowskich, a trzeci odnosił się głównie do tych państw członkowskich,

¹⁹⁹ Dane dotyczące długoterminowych wskaźników rezultatu są gromadzone na podstawie reprezentatywnej próby uczestników w ramach każdego priorytetu inwestycyjnego. Należy zapewnić wewnętrzną ważność próby tak, aby zebrane dane mogły być uogólnione na poziomie danego priorytetu.

²⁰⁰ Rada Unii Europejskiej, Nota 6154, Bruksela 2016.

w przypadku których kwestie dotyczące gwarancji dla młodzieży znalazły się w zaleceniach dla poszczególnych krajów. Najbardziej aktualną sytuację prezentuje *Sprawozdanie specjalne nr 5* z 2017r. sporządzone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy dla rzeczonoego Komitetu. Ponieważ sprawozdanie opracowano na podstawie wyników kontroli przeprowadzonej tylko w siedmiu wybranych krajach członkowskich w 2016 r., dlatego też do oceny efektów gwarancji i inicjatywy dla młodzieży wykorzystano tylko niektóre zawarte w nim stwierdzenia ogólne, traktując je jako uzupełnienie przyjętej koncepcji badawczej. Ze względu na ograniczoną liczbę wydań wydawniczych opracowania – nie analizowano wskaźników szczegółowych ustalonych do monitorowania badanych programów - lecz skupiono się na analizie 5 wskaźników syntetycznych oddających efekty końcowe ich wdrożenia w 20 krajach nimi objętych²⁰¹. Mianowicie: stopy bezrobocia młodzieży w wieku 15-24, wskaźnika młodzieży NEET w wieku 15-24 lat, wskaźnika zatrudnienia młodych osób w wieku 15-24 lat, wskaźnika młodzieży niekontynuującej nauki oraz wskaźnika osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie. Ich zmiany umożliwiły ocenę osiągnięć, zarówno w odniesieniu do gwarancji i inicjatywy dla młodzieży, jak też celów strategii *Europa 2020*.

Wskaźnikiem determinowanym przez program gwarancji dla młodzieży - i istotnym z punktu widzenia celów unijnych - jest stopa bezrobocia młodzieży w wieku 15-24. Porównując ten wskaźnik (tabela 3) z ogólną stopą bezrobocia (tabela 4) można zauważyć, że w całym badanym okresie była ona od 2 do 4 razy wyższa od średniej, tak na poziomie unijnym, jak i krajowym. Te niekorzystne relacje najlepiej uzasadniają wprowadzenie gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na jej rzecz. Po 2013 r., cechującym się najwyższą stopą bezrobocia w ciągu ostatnich wielu lat, kiedy to przyjęto program pomocowy dla młodzieży, zaczęły się korzystne zmiany w tym zakresie. W 16 z 20 państw objętych tą pomocą zmniejszyła się stopa bezrobocia wśród młodzieży średnio o 9,4 p.proc. Był to ponad dwukrotnie lepszy wynik w porównaniu do średniej unijnej (4,5 p.proc.). Największy spadek stopy bezrobocia młodzieży wystąpił w Irlandii, Bułgarii, Słowacji, Chorwacji, na Węgrzech, Litwie, Łotwie, a najmniejszy w Rumunii. W 4 krajach (Belgii, Francji, Włoszech, Cyprze) dany wskaźnik wzrósł, co jest niekorzystne tym bardziej, że towarzyszyło mu zwiększenie stopy bezrobocia ogólnego. Generalnie jednak obniżenie stopy bezrobocia młodzieży było większe w porównaniu do wyników ograniczania bezrobocia ogólnego. Można więc powiedzieć, że wydatki w ramach gwarancji dla młodzieży - poczynione zgodnie z założeniami w latach 2014-2015 dały pozytywne efekty. Biorąc jednakże pod uwagę niejednorodność populacji młodzieży oraz problemy z zapewnieniem pracy młodzieży NEET nie można mówić o zbyt dużym sukcesie. Ze *Sprawozdania specjalnego nr 5* Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wynika, że nastąpiły nieznaczne zmiany wskaźników NEET w UE-28. W przypadku bezrobotnej młodzieży NEET wskaźnik unijny zmniejszył się o 1 p.proc. a biernej zawodowo młodzieży NEET o 0,1 p.proc. (tabela 5).

²⁰¹ Było to również związane z dostępnością danych z Eurostatu, który nie opracowuje zbiorów danych zawierających wskaźniki służące monitorowaniu badanych programów - wskazanych w ramce 1.

Tabela 3. Stopa bezrobocia młodzieży (15-24 lat) w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2012-2016

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc. w stosunku do 2012 r.
UE 28	23,2	23,6	22,2	20,3	18,7	-4,5
Belgia	19,8	23,7	23,2	22,1	20,1	0,3
Bułgaria	28,1	28,4	23,8	21,6	17,2	-10,9
Czechy	19,5	19,0	15,9	12,6	10,5	-9,0
Irlandia	30,4	26,8	23,9	20,9	17,2	-13,2
Grecja	55,3	58,3	52,4	49,8	47,3	-8,0
Hiszpania	52,9	55,5	53,2	48,3	44,4	-8,5
Francja	23,7	24,1	24,2	24,7	24,6	0,9
Włochy	35,3	40,0	42,7	40,3	37,8	2,5
Cypr	27,7	38,9	36,0	32,8	29,1	1,4
Łotwa	28,2	23,2	19,6	16,3	17,3	-10,9
Litwa	26,7	21,9	19,3	16,3	14,5	-12,2
Węgry	28,2	26,6	20,4	17,3	12,9	-15,3
Polska	26,5	27,3	23,9	20,8	17,7	-8,8
Portugalia	37,9	38,1	34,8	32,0	28,0	-9,9
Rumunia	22,6	23,7	24,0	21,7	20,6	-2,0
Słowenia	20,6	21,6	20,2	16,3	15,2	-5,4
Słowacja	34,0	33,7	29,7	26,5	22,2	-11,8
Szwecja	23,6	23,5	22,9	20,4	18,9	-4,7
Wielka Brytania	21,2	20,7	17,0	14,6	13,0	-8,2
Chorwacja	42,1	50	45,5	42,3	31,3	-10,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (3).

Tabela 4. Stopa bezrobocia (25-74 lat) w poszczególnych państwach członkowskich w latach 2012-2016

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc. w stosunku do 2012 r.
UE 28	9,0	9,4	9,0	8,3	7,5	-1,5
Belgia	6,4	7,1	7,3	7,3	6,8	0,4
Bułgaria	11,0	11,8	10,7	8,4	7,1	-3,9
Czechy	6,0	6,1	5,4	4,5	3,5	-2,5
Irlandia	12,9	11,6	10,0	8,4	7,0	-5,9
Grecja	22,3	25,4	24,8	23,4	22,2	-0,1
Hiszpania	22,5	23,8	22,3	20,2	17,9	-4,6
Francja	7,9	8,4	8,9	8,9	8,6	0,7
Włochy	8,9	10,3	10,7	10,1	10,0	1,1

Cypr	10,2	13,6	14,0	13,2	11,5	1,3
Łotwa	13,6	10,7	10,0	8,5	9,0	-4,6
Litwa	12,2	10,9	9,9	9,1	7,3	-4,9
Węgry	9,7	8,9	6,7	6,0	4,5	-5,2
Polska	8,5	8,8	7,7	6,4	5,2	-3,3
Portugalia	13,9	14,7	12,5	11,1	9,9	-4,0
Rumunia	5,4	5,7	5,5	5,6	4,8	-0,6
Słowenia	7,9	9,2	9,0	8,4	7,5	-0,4
Słowacja	12,2	12,5	11,8	10,2	8,7	-3,5
Szwecja	5,7	5,7	5,7	5,6	5,3	-0,4
Wielka Brytania	5,7	5,4	4,4	3,8	3,6	-2,1
Chorwacja	13,7	14,4	14,6	13,8	11,2	-2,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (3).

Tabela 5. Zmiany wskaźnika NEET w UE-28 w latach 2012-2015 (%)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014	2015	Zmiana
Bezrobotna młodzież NEET	6,9	6,9	6,4	5,9	1,0
Bierna zawodowo młodzież NEET	6,2	6,1	6,1	6,1	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji? Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017, Sprawozdanie specjalne nr 5.

W 2015 r. wskaźnik NEET dla przedziału wiekowego 15-24 lat był odmienny w poszczególnych państwach członkowskich, a skład populacji młodzieży NEET (w wieku 15-24 lata) także był zróżnicowany.²⁰² Podczas gdy ogólny wskaźnik NEET we Włoszech i Bułgarii wynosił prawie 20% lub przekraczał tę wartość, to w Niderlandach, Luksemburgu i Niemczech wynosił niespełna 5% lub był niższy od tej wartości. Wskaźnik bezrobotnej młodzieży NEET był najwyższy w Chorwacji (13,4%), Grecji (11,0%) i Hiszpanii (10,6%), gdzie scenariusz wzrostu gospodarczego mógłby ułatwić jej integrację na rynku pracy. Sytuacja była odmienna w Bułgarii (14,3%), we Włoszech (12,0%) i w Rumunii (11,7%), gdzie wartości wskaźnika młodzieży NEET biernej zawodowo były najwyższe. W tych państwach członkowskich służby zatrudnienia muszą odgrywać o wiele aktywniejszą rolę w integracji młodzieży na rynku pracy.²⁰³ Mimo tak znacznego zróżnicowania wskaźnika młodzieży NEET warto przeanalizować jego zmiany w czasie (tabela 6).

²⁰² Raport opublikowano w 2017 r., ale, niestety, zawiera tylko dane do 2015 r.

²⁰³ *Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji? Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017, Sprawozdanie specjalne nr 5, s. 13-14.

Tabela 6. Wskaźnik młodzieży NEET (15-24) w latach 2012-2016 (%)

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc. w stosunku do 2012 r.
UE 28	13,2	13,0	12,5	12,0	11,5	-1,7
Belgia	12,3	12,7	12,0	12,2	9,9	-2,4
Bułgaria	21,5	21,6	20,2	19,3	18,2	-3,3
Czechy	8,9	9,1	8,1	7,5	7,0	-1,9
Irlandia	18,7	16,1	15,2	14,3	13,0	-5,7
Grecja	20,2	20,4	19,1	17,2	15,8	-4,4
Hiszpania	18,6	18,6	17,1	15,6	14,6	-4,0
Francja	12,5	11,2	11,4	12,0	11,9	-0,6
Włochy	21,0	22,2	22,1	21,4	19,9	-1,1
Cypr	16,0	18,7	17,0	15,3	15,9	-0,1
Łotwa	14,9	13,0	12,0	10,5	11,2	-3,7
Litwa	11,2	11,1	9,9	9,2	9,4	-1,8
Węgry	14,8	15,5	13,6	11,6	11,0	-3,8
Polska	11,8	12,2	12,0	11,0	10,5	-1,3
Portugalia	13,9	14,1	12,3	11,3	10,6	-3,3
Rumunia	16,8	17,0	17,0	18,1	17,4	0,6
Słowenia	9,3	9,2	9,4	9,5	8,0	-1,3
Słowacja	13,8	13,7	12,8	13,7	12,3	-1,5
Szwecja	7,8	7,5	7,2	6,7	6,5	-1,3
Wielka Brytania	13,9	13,2	11,9	11,1	10,9	-3,0
Chorwacja	16,6	19,6	19,3	18,1	16,9	0,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Analizując zmiany wskaźnika młodzieży NEET w czasie można zauważyć, że w 18 krajach na 20 zmniejszył się on średnio o 2,5 p.proc., czyli więcej niż wyniosła średnia unijna. Przy czym największy jego spadek nastąpił w Irlandii, Grecji, Hiszpanii, na Węgrzech, Łotwie (tab. 6), a najmniejszy na Cyprze i we Francji. W 2 krajach Rumunii i Chorwacji wskaźnik wzrósł odpowiednio o 0,6 i 0,3 p.proc. Nie można zatem powiedzieć, że osiągnięcia w tym zakresie są zadowalające. Swego rodzaju potwierdzeniem tego jest porównanie zmiany wskaźnika młodzieży NEET ze zmianami stopy bezrobocia młodzieży w tym samym wieku (tab. 3). Zmiany wskaźnika NEET były znacznie niższe od zmian tego drugiego wskaźnika, co oznacza, że nie w pełni powiodło się dotarcie do tej grupy młodzieży i jej aktywizacja. Zatem gwarancja dla młodzieży w tym przypadku jeszcze nie dała spodziewanych efektów i należy się zastanowić nad skorygowaniem rozwiązań/działań/instrumentów stosowanych w jej ramach. Niezależnie od rozmiarów ograniczenia, zarówno wskaźnik NEET jak i stopa bezrobocia młodzieży, rzutują na wskaźnik zatrudnienia młodych osób w wieku 15-24. Im są one niższe, tym wyższy powinien być wskaźnik zatrudnienia tej grupy osób. Jest on istotny z punktu widzenia współczesnych wyzwań

rynku pracy i priorytetowego celu Unii Europejskiej, jakim jest zwiększenie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20–64 lata do 75% w 2020 r.

W roku 2012 - przyjętym jako bazowy - średnia wartość tego wskaźnika dla 28 krajów unijnych wynosiła 32,5% (tab. 7). Do 2016 r. zwiększył się on zaledwie o 1,3 p.proc. Ten niewielki wzrost był prawdopodobnie związany ze spowolnieniem gospodarczym UE spowodowanym wcześniejszym przyjmowaniem nowych państw członkowskich o gorszej kondycji społeczno-ekonomicznej i konsekwencją kryzysu finansowo-gospodarczego.

Tabela 7. Wskaźnik zatrudnienia młodych osób w wieku 15-24 lat (%)

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc. w stosunku do 2012 r.
UE 28	32,5	32,1	32,5	33,1	33,8	1,3
Belgia	25,3	23,6	23,2	23,4	22,7	-2,6
Bułgaria	21,9	21,2	20,7	20,3	19,8	-2,1
Czechy	25,2	25,6	27,1	28,4	28,6	3,4
Irlandia	28,2	29,0	28,4	28,7	32,1	3,9
Grecja	13,0	11,8	13,3	13,0	13,0	const
Hiszpania	18,4	16,8	16,7	17,9	18,4	const
Francja	.	.	28,0	27,9	27,8	-0,2 ^a
Włochy	18,5	16,3	15,6	15,6	16,6	-1,9
Cypr	28,1	23,5	25,5	25,5	26,1	-2,0
Łotwa	28,7	30,2	32,5	34,5	32,8	4,1
Litwa	21,5	24,6	27,6	28,3	30,2	8,7
Węgry	18,4	20,1	23,5	25,7	28,1	9,7
Polska	24,7	24,2	25,8	26,0	28,4	3,7
Portugalia	23,0	21,7	22,4	22,8	23,0	const
Rumunia	23,7	22,9	22,5	24,5	22,3	-1,4
Słowenia	27,3	26,5	26,8	29,6	28,6	1,3
Słowacja	20,1	20,4	21,8	23,3	25,2	5,1
Szwecja	40,2	41,7	42,8	43,9	44,5	4,3
Wlk. Brytania	46,2	46,3	48,0	50,0	50,8	4,6
Chorwacja	17,4	14,9	18,3	19,1	25,6	8,2

a Z powodu braku danych zmiana w stosunku do 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (1).

W 2012 r. wskaźnik zatrudnienia młodzieży w badanych krajach kształtował się na poziomie od 13,0% w Grecji do 46,2% w Wlk. Brytanii. Tylko w dwóch krajach (Szwecja i Wlk. Brytania), przewyższał on średnią unijną, w pozostałych był niższy. W ciągu 5 lat w 11 krajach dany wskaźnik wzrósł średnio o około 5,2 p.proc. W 3 krajach (Grecji, Hiszpanii i Portugalii) pozostał on na niezmiennym poziomie,

a w 6 nastąpiło jego zmniejszenie (Belgia, Bułgaria, Francja, Włochy, Cypr, Rumunia). Największy wzrost tego wskaźnika nastąpił na Węgrzech (o 9,7 p.proc.), Litwie (8,7 p.proc.) i w Chorwacji (o 8,2 p.proc.), a najmniejszy w Słowenii (1,3 p.proc.). W wielu krajach wzrost wskaźnika zatrudnienia młodzieży był mniejszy od spadków wskaźnika bezrobocia młodzieży co oznacza, iż część młodych osób - kolokwialnie mówiąc - „wypadła” z systemu.²⁰⁴ Świadczy to niestety o nie dotarciu wsparcia do tej grupy osób i konieczności doskonalenia/rozwinienia pomocy w sposób zwiększający jej skuteczność.

Kolejnym celem strategicznym UE, na który oddziałują efekty gwarancji dla młodzieży jest zmniejszenie co najmniej do 10% odsetka młodzieży zbyt wczesnie kończącej naukę. W skali UE jest to możliwe, gdyż w 2016 r. wskaźnik ten wynosił 10,7%, zatem istnieje duża szansa osiągnięcia zamierzonego celu (tab. 8). Natomiast w poszczególnych krajach objętych programem nie jest już to tak oczywiste. Wśród nich są kraje (13), w których już w 2016 r. wskaźnik młodzieży niekontynuującej nauki był niższy od unijnego poziomu odniesienia (Belgia, Czechy, Irlandia, Grecja, Francja, Cypr, Litwa, Łotwa, Polska, Słowacja, Słowenia, Szwecja, Chorwacja). Przy czym w 9 z nich nastąpiło obniżenie badanego wskaźnika, zaś w 4 (Czechach, Słowacji, Słowenii, Szwecji) ten wskaźnik się zwiększył. Zatem nie we wszystkich przypadkach osiągnięto pozytywne wyniki programu.

Tabela 8. Młodzież niekontynuująca nauki - zmiany i osiągnięcia (%)

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc.	Osiągnięcia w relacji do poziomu odniesienia (<10%)
UE 28	12,7	11,9	11,2	11,0	10,7	-2,0 Zk	blisko
Belgia	12,0	11,0	9,8	10,1	8,8	-3,2 Zk	osiągnięty
Bułgaria	12,5	12,5	12,9	13,4	13,8	1,3 Zn	zagrożony
Czechy	5,5	5,4	5,5	6,2	6,6	1,1 Zn	osiągnięty
Irlandia	9,7	8,4	6,9	6,9	6,3	-3,4 Zk	j.w.
Grecja	11,3	10,1	9,0	7,9	6,2	-5,1 Zk	j.w.
Hiszpania	24,7	23,6	21,9	20,0	19,0	-5,7 Zk	zagrożony
Francja	11,8	9,7	9,0	9,2	8,8	-3,0 Zk	osiągnięty
Włochy	17,3	16,8	15,0	14,7	13,8	-3,5 Zk	zagrożony
Cypr	11,4	9,1	6,8	5,2	7,7	-3,7 Zk	osiągnięty
Łotwa	10,6	9,8	8,5	9,9	10,0	-0,6 Zk	na granicy
Litwa	6,5	6,3	6,9	5,5	4,8	-1,7 Zk	osiągnięty
Węgry	11,8	11,9	11,4	11,6	12,4	0,6 Zn	zagrożony
Polska	5,7	5,6	5,4	5,3	5,2	-0,5	osiągnięty
Portugalia	20,5	18,9	17,4	13,7	14,0	-6,5 Zk	zagrożony
Rumunia	17,8	17,3	18,1	19,1	18,5	0,7 Zn	j.w.

²⁰⁴ Miało na to wpływ również zmniejszenie populacji młodzieży.

Słowenia	4,4	3,9	4,4	5,0	4,9	0,5 Zn	osiągnięty
Słowacja	5,3	6,4	6,7	6,9	7,4	2,1 Zn	j.w.
Szwecja	7,5	7,1	6,7	7,0	7,4	0,1 Zn	j.w.
Wielka Brytania	13,4	12,4	11,8	10,8	11,2	-2,2 Zk	blisko
Chorwacja	5,1	4,5	2,7	2,7	2,8	-2,3	osiągnięty

Zn – zmiana niekorzystna, Zk – zmiana korzystna

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (2).

[http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/t2020_40_esmsip.htm].

2 kraje (Łotwa, Wlk. Brytania) są bliskie osiągnięcia celu unijnego i nastąpiło w nich obniżenie wskaźnika młodzieży niekontynuującej nauki. 6 krajów jest zagrożonych nieosiągnięciem celu unijnego. Przy czym w 3 z nich (Bułgaria, Węgry, Rumunia) nastąpił niepożądany wzrost badanego wskaźnika (średnio o ok. 0,9 p.proc.), co nie jest korzystne. W 3 pozostałych (Hiszpania, Włochy, Portugalia) wskaźnik się wprawdzie zmniejszył, ale odsetek młodzieży zbyt wcześnie kończącej naukę nadal należy w nich do jednych z najwyższych w Europie. Jeżeli kraje te nie osiągną zadowalających efektów to będzie to rzutowało negatywnie na realizację celu wspólnotowego. Niezbędne jest zatem dalsze prowadzenie działań, które polepszą efekty tych krajów w tym obszarze.

Podsumowując, w 13 krajach, w których zmniejszył się wskaźnik młodzieży niekontynuującej nauki można mówić o korzyściach z gwarancji, w pozostałych 7 nie nastąpiły pożądane zmiany.

Program *Gwarancja dla młodzieży* oddziałuje również na poziom wykształcenia ludności, zdobywanie nowych kwalifikacji i ich rozwijanie w kontekście zmieniających się potrzeb rynku pracy, co jest bardzo istotnym elementem właściwie funkcjonującej gospodarki. Do pomiaru osiągnięć w tym zakresie, w kontekście strategii *Europa 2020*, służy wskaźnik osób w wieku 30-34 lata posiadających wyższe wykształcenie, który w skali UE w 2016 r. był tylko o 0,9 p.proc. mniejszy od poziomu zaplanowanego (40%) na rok 2020 (tab. 9). Zatem istnieje duże prawdopodobieństwo realizacji celu wspólnotowego.

W latach 2012-2016 prawie we wszystkich krajach objętych gwarancją (oprócz Hiszpanii) dany wskaźnik zwiększył się średnio o 5,1 p.proc., co jest zjawiskiem bardzo korzystnym. Największy wzrost tego wskaźnika nastąpił w Grecji, Czechach, Słowacji, Bułgarii, Portugalii, Chorwacji i na Litwie, zaś najmniejszy na Węgrzech, we Francji i Wlk. Brytanii. Te 2 ostatnie państwa już dawno przekroczyły unijny próg odniesienia, co oznacza, że albo wśród młodych osób nie ma już zbyt wiele takich, które byłyby w stanie podolać trudom zdobycia wyższego wykształcenia²⁰⁵, albo zastosowane metody ich aktywizacji są niewystarczające lub nietrafnie dobrane do potrzeb ich i rynku pracy.

Jedynym państwem, w którym zmniejszył się odsetek osób z wyższym wykształceniem w wieku 30-34 lata była Hiszpania. Wprawdzie osiągnęła ona unijny poziom odniesienia danego wskaźnika, ale przy wysokiej stopie bezrobocia młodzieży

²⁰⁵ Należy również pamiętać, że nie wszyscy mają do tego predyspozycje i potrzeby.

jest to zmiana bardzo niekorzystna, świadcząca również o niewielkiej skuteczności wsparcia z gwarancji.

Zatem w odniesieniu do 11 krajów (Belgia, Irlandia, Grecja, Francja, Cypr, Litwa, Łotwa, Polska, Słowenia, Szwecja i Wlk. Brytania), które zrealizowały cel wspólnotowy przed końcem okresu obowiązywania strategii *Europa 2020*, można mówić o skuteczności *Gwarancji dla młodzieży*. W czterech państwach (Bułgaria, Czechy, Portugalia, Słowacja), w których osiągnięcie celu stoi pod znakiem zapytania (tam można go zrealizować pod warunkiem utrzymania dotychczasowego tempa zmian) i w pozostałych 4 krajach (Włochy, Węgry, Rumunia, Chorwacja), gdzie jest on zagrożony - program przynosił pozytywne efekty, co sugeruje, iż powinien być kontynuowany.

Tabela 9. Osoby w wieku 30-34 lata posiadające wyższe wykształcenie - zmiany i osiągnięcia (%)

Państwo członkowskie	2012	2013	2014	2015	2016	Zmiany w p.proc.	Osiągnięcia w relacji do poziomu odniesienia (40%)
UE=28	36,0	37,1	37,9	38,7	39,1	3,1 Zk	blisko
Belgia	43,9	42,7	43,8	42,7	45,6	1,7 Zk	osiągnięty
Bułgaria	26,9	29,4	30,9	32,1	33,8	6,9 Zk	?
Czechy	25,6	26,7	28,2	30,1	32,8	7,2 Zk	?
Irlandia	51,1	52,6	52,2	52,3	52,9	1,8 Zk	osiągnięty
Grecja	31,2	34,9	37,2	40,4	42,7	11,5 Zk	j.w.
Hiszpania	41,5	42,3	42,3	40,9	40,1	-1,4 Zn	j.w.
Francja	43,3	44,0	43,7	45,0	43,6	0,3 Zk	j.w.
Włochy	21,9	22,5	23,9	25,3	26,2	4,3 Zk	zagrożony
Cypr	49,9	47,8	52,5	54,5	53,4	3,5 Zk	osiągnięty
Łotwa	37,2	40,7	39,9	41,3	42,8	5,6 Zk	j.w.
Litwa	48,6	51,3	53,3	57,6	58,7	10,1 Zk	j.w.
Węgry	29,8	32,3	34,1	34,3	33,0	0,2 Zk	zagrożony
Polska	39,1	40,5	42,1	43,4	44,6	5,5 Zk	osiągnięty
Portugalia	27,8	30,0	31,3	31,9	34,6	6,8 Zk	?
Rumunia	21,7	22,9	25,0	25,6	26,7	5,0 Zk	zagrożony
Słowenia	39,2	40,1	41,0	43,4	44,2	5,0 Zk	osiągnięty
Słowacja	23,7	26,9	26,9	28,4	31,5	7,8 Zk	?
Szwecja	47,9	48,3	49,9	50,2	51,0	3,1 Zk	osiągnięty
Wielka Brytania	46,9	47,4	47,7	47,9	48,1	1,2 Zk	j.w.
Chorwacja	23,1	25,6	32,2	30,9	29,5	6,4 Zk	zagrożony

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat (3)

Generalnie państwa korzystające z gwarancji i inicjatywy dla młodzieży w obszarze wyższego wykształcenia osiągnęły sukces.

7.3. Ocena syntetyczna i rekomendacje

Przeprowadzona analiza efektów z realizacji gwarancji i inicjatywy dla młodzieży w kontekście ich celów oraz celów strategii *Europa 2020* oraz tempa zmian w tym zakresie jest podstawą do syntetycznej oceny osiągnięć krajów objętych rzeczonymi programami. Do jej wykonania wykorzystano następującą skalę ocen: niezadawalająca (+), średnio zadowolająca (++) , dość zadowolająca (+++), zadowolająca (++++). W tabeli 10 przedstawiono liczbę (+) możliwych do osiągnięcia w poszczególnych obszarach i przez poszczególne kraje, zaś w tabeli 11 syntetyczną ocenę osiągnięć.

Tabela 10. Liczba plusów możliwych do osiągnięcia przez 20 badanych krajów

Rodzaj oceny	W badanym obszarze	Przez kraj
niezadawalająca	1-20	5-9
średnio zadowolająca	21-40	10-14
dość zadowolająca	41-60	15-19
zadowolająca	61-80	20

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 11. Syntetyczna ocena osiągnięć z realizacji gwarancji i inicjatywy dla młodzieży

Państwo członkowskie	Stopa bezrobocia młodzieży	Wskaźnik młodzieży NEET	Wskaźnik zatrudnienia młodych osób w wieku 15-24 lat	Młodzież niekontynuująca nauki	Osoby w wieku 30-34 lata posiadające wyższe wykształcenie	Liczba (+) kraju - ocena
1	2	3	4	5	6	7
UE 28	++	+	+	+++	+++	10
Belgia	+	+	+	++++	++++	11
Bułgaria	++	+	+	+	++	6
Czechy	++	++	++	++++	++	12
Irlandia	++	++	++	++++	++++	14
Grecja	+	+	+	++++	++++	11
Hiszpania	+	+	+	+	++++	8
Francja	+	+	+	++++	++++	11
Włochy	+	+	+	++	+	6
Cypr	+	+	+	++++	++++	11
Łotwa	++	++	+	+++	++++	12
Litwa	++	++	+	++++	++++	13
Węgry	++	++	+++	++	++	11
Polska	+	++	++	++++	++++	13
Portugalia	+	++	+	++	++	8

Rumunia	+	+	+	+	+	5
Słowenia	+	+	+	++++	+++	10
Słowacja	+	+	+	++++	++	9
Szwecja	+	++	+	++++	++++	12
Wlk. Brytania	++	+	+	+++	++++	11
Chorwacja	+	+	+	++++	+	8
Łączna liczba (+) w obszarze - ocena	27	28	25	63	68	

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc powyższe pod uwagę można sformułować następujące wnioski:

1. W 2016 r. na poziomie UE efekty z wykorzystania gwarancji i inicjatywy dla młodzieży były na dolnej granicy poziomu średnio zadowolającego, przy czym dość zadowolające były osiągnięcia w obszarze młodzieży niekontynuującej nauki i posiadającej wyższe wykształcenie (kolumna 5 i 6 w tabeli 11, zmiany są zgodne z celem drugim *Europa 2020* z tabeli 1), w odniesieniu do stopy bezrobocia młodzieży były średnio zadowolające, zaś w dwóch pozostałych obszarach były one niezadowolające.
2. Wspólnie badane kraje również osiągnęły dolne granice oceny zadowolającej w obszarze młodzieży niekontynuującej nauki i posiadającej wyższe wykształcenie, a średnio zadowolającej w trzech pozostałych obszarach (kolumna 2, 3, 4).
3. Siedem badanych krajów (Bułgaria, Hiszpania, Włochy, Portugalia, Rumunia, Chorwacja, Rumunia) otrzymało ocenę niezadowolającą za efekty realizacji gwarancji dla młodzieży w kontekście osiągania celów unijnych, a pozostałe – średnio zadowolającą. Przy czym największą liczbę (+) otrzymała Irlandia, a najmniejszą Rumunia.

Reasumując, w badanych krajach wykorzystanie gwarancji i inicjatywy dla młodzieży nie przyniosło spodziewanych efektów w obszarach szczególnie newralgicznych tj. poziomie stopy bezrobocia młodzieży, wskaźnika młodzieży NEET i wskaźnika zatrudnienia młodych osób w wieku 15-24 lata. Słabe wyniki w tych obszarach rzutują negatywnie na możliwość osiągnięcia celu unijnego w zakresie zatrudnienia. Natomiast wyniki dotyczące wskaźników młodzieży niekontynuującej nauki i posiadającej wyższe wykształcenie stwarzają dużą szansę osiągnięcia celu unijnego w obszarze wykształcenia.²⁰⁶

Wyniki z przeprowadzonej analizy są zbieżne z ustaleniami Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, który – jak już wspomniano - chcąc ocenić postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży, przeprowadził wizyty kontrolne w następujących siedmiu państwach członkowskich: w Irlandii, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, we Włoszech, w Portugalii i na Słowacji. W tych samych państwach

²⁰⁶ Por. również B. Kryk, op. cit., 2017.

członkowskich, z wyjątkiem Irlandii i Słowacji, przeprowadzono również wizyty kontrolne w celu dokonania oceny wkładu zapewnianego przez inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Kontrola Trybunału objęła okres od oficjalnego wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży w kwietniu 2013 r. do maja 2016 r.²⁰⁷ Za względu na ograniczoność wydawniczą niniejszego rozdziału poniżej przedstawiono tylko syntetyczne ustalenia i zalecenia zawarte w obszernym sprawozdaniu, wzmacniające wnioski z powyższej oceny ogólnej.

Ustalenia Trybunału

Z raportu wynika, że siedem skontrolowanych państw członkowskich poczyniło postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży i osiągnęło pewne rezultaty²⁰⁸. Zmniejszyła się ogólna populacja młodzieży (o około 286000) i liczebność młodzieży NEET, ale w dużej mierze przyczyniły się do tego czynniki demograficzne, w tym naturalne zmniejszenie się populacji osób młodych oraz saldo migracji. Zarejestrowana młodzież NEET otrzymała ofertę zatrudnienia, praktyki zawodowej, przygotowania zawodowego lub dalszego kształcenia w ciągu czterech miesięcy. Wzrosła również liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu, jednak oferty nie są wystarczająco dostępne. Zatem istniejąca sytuacja nie spełnia początkowych oczekiwań wyrażanych podczas wprowadzania w życie gwarancji dla młodzieży, polegających na zapewnieniu oferty dobrej jakości całej młodzieży NEET w ciągu czterech miesięcy. Właściwie w żadnym z tych państw nie zagwarantowano jeszcze całej populacji młodzieży NEET możliwości przyjęcia oferty w ciągu czterech miesięcy, co pomogłoby w jej integracji na rynku pracy w sposób trwały. Jednym z ważnych czynników determinujących ten stanu rzeczy jest to, że za pomocą wyłącznie zasobów dostępnych z budżetu UE nie można objąć tymi działaniami całej populacji młodzieży NEET. Do czasu przeprowadzenia kontroli inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowiła bardzo ograniczony wkład w realizację celów gwarancji dla młodzieży w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich. Wykorzystywano tam środki ujęte w programach operacyjnych z niewielkim dofinansowaniem krajowym.

Czynniki mające wpływ na rezultaty gwarancji dla młodzieży:²⁰⁹

- brak strategii obejmujących jasne cele pośrednie i końcowe na potrzeby dotarcia do całej młodzieży NEET,
- niektóre państwa członkowskie ukierunkowały działania tylko na niewielką podgrupę populacji młodzieży NEET,
- uczestniczenie w systemie, wymaga od młodzieży NEET wykazania się aktywnością,

²⁰⁷ *Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji? Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych*, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017, Sprawozdanie specjalne nr 5, s. 7-9, 29-31.

²⁰⁸ Państwa członkowskie poczyniły postępy w identyfikowaniu i rejestrowaniu młodzieży NEET, ale są one ograniczone.

²⁰⁹ Cyt. za: *Bezrobocie wśród młodzieży ...*, op. cit., s. 40-50.

- zaangażowanie właściwych zainteresowanych stron nie zostało jasno zdefiniowane,
- liczebność bezrobotnej młodzieży NEET uległa zmniejszeniu, podczas gdy wielkość grupy biernej zawodowo nie zmieniła się. Zatem nie jest możliwe dotarcie do całej populacji młodzieży NEET, czego oczekiwano na podstawie zalecenia Rady, z wykorzystaniem jedynie zasobów udostępnionych z budżetu UE. W związku z tym istnieje potrzeba dokonania odpowiedniej oceny kosztów systemów gwarancji dla młodzieży przez państwa członkowskie oraz ustalenia hierarchii powiązanych działań według dostępności środków finansowych,
- podejście państw członkowskich ma wpływ na trwałą integrację młodzieży NEET,
- niedostosowanie umiejętności nie zostało zidentyfikowane ani uwzględnione w kontekście gwarancji dla młodzieży,
- kilka państw członkowskich zdefiniowało ofertę dobrej jakości, lecz nie wszystkie,
- słaba jakość danych utrudniła ocenę rezultatów gwarancji dla młodzieży.

W kontekście powyższych stwierdzeń, według Trybunału państwa członkowskie powinny:

- ustanowić odpowiednie strategie informacyjne, aby zidentyfikować całą populację młodzieży NEET w celu jej zarejestrowania,
- dokonać całościowego przeglądu kosztów wdrażania gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży NEET oraz ustanowić hierarchię planowanych powiązanych działań według dostępności środków finansowych,
- dopilnować, by oferty były uważane za jakościowo dobre tylko wówczas, gdy odpowiadają profilowi uczestnika i potrzebom rynku pracy oraz prowadzą do trwałej integracji na rynku pracy,
- usprawnić swoje systemy monitorowania i sprawozdawczości, tak aby regularnie przekazywać dobrej jakości dane ułatwiające opracowywanie polityki młodzieżowej opartej w większym stopniu na dowodach, w szczególności poprawić zdolność monitorowania uczestników opuszczających system gwarancji dla młodzieży, w celu ograniczenia w największym możliwym stopniu liczby nierozpoznanych przypadków opuszczenia systemu.

Komisja Europejska powinna:

- wraz z Komitetem ds. Zatrudnienia opracować i przedstawić propozycję standardów kryteriów jakości w odniesieniu do ofert przedstawianych w ramach gwarancji dla młodzieży,
- wskazywać i rozpowszechniać przykłady dobrych praktyk w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w oparciu o przeprowadzone przez Komisję przeglądy systemów obowiązujących w państwach członkowskich,

- zadbać w ramach procesu zatwierdzania zmian w Programach Operacyjnych, by państwa członkowskie przeprowadzały ogólną ocenę charakterystyki populacji młodzieży NEET w celu zapewnienia, by działania w ramach YEI zawarte w nich odpowiadały na potrzeby młodych ludzi,
- dokonać przeglądu wytycznych w sprawie gromadzenia danych, aby zminimalizować ryzyko przeszacowania rezultatów. Na podobnej zasadzie państwa członkowskie powinny dokonać przeglądu swoich wartości bazowych i celów.

W związku z powyższym Trybunał zalecił by w odniesieniu do przyszłych inicjatyw w obszarze zatrudnienia państwa członkowskie i Komisja:

- wychodziły naprzeciw oczekiwaniom poprzez ustanawianie realistycznych i możliwych do osiągnięcia celów i zamierzeń,
- przeprowadzały ocenę luk i analizy rynku przed ustanowieniem systemów.

Podsumowując przeprowadzone rozważania można powiedzieć, że program *Gwarancja dla młodzieży* i inicjatywa na rzecz jej wdrażania są niezbędne dla zwiększenia udziału młodzieży w rynku pracy, ale konieczne jest zwiększenie ich skuteczności, sprawności i efektywności poprzez odpowiednie działania/modyfikacje (zarówno na poziomie UE, jak i poszczególnych państw członkowskich), a także zintensyfikowanie wykorzystywania innych - niż tylko europejskie - środków finansowych na ten cel. Raczej nie ma potrzeby kreowania kolejnych rodzajów programów, lepiej udoskonalić te istniejące i zadbać o wymianę/upowszechnienie dobrych praktyk w tym zakresie nie tylko pomiędzy podmiotami/partnerami w danym regionie/kraju, ale też między państwami członkowskimi.

Literatura

Badanie różnorodności młodzieży NEET, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Eurofound, Luksemburg 2016.

Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji? Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2017, Sprawozdanie specjalne nr 5.

Decyzja Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich. Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga, Bruksela 2010, KOM(2010) 193 wersja ostateczna.

Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.

Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia, Sprawozdanie specjalne, Europejski Trybunał Obrachunkowy 2015, nr 03.

Eurostat(1), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard>

Eurostat (2), http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/t2020_40_esmsip.htm

Eurostat(3), http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=t2020_41

Eurostat, <http://ap.proc.sso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Gwarancja dla młodzieży: pytania i odpowiedzi Zestawienie informacji, Komisja Europejska (2015), Bruksela, ([http://MEMO-15-4102_PL%20\(1\).pdf](http://MEMO-15-4102_PL%20(1).pdf))

Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później, Komunikat KE, COM, 2016, 646 final z dnia 4.10.2016 r.

Konkluzje Rady Europejskiej z 27-28 czerwca 2013 r., EUCO 2013.104.2, <http://www.consilium.europa.eu>

Kryk B., *Realizacja celów społecznych Strategii Europa 2020 w Polsce*, Studia i Prace WNEiZ US 2016, nr 46, t. 2.

Kryk B., *Realization of the social goals of the Europe 2020 strategy in the countries of the former Eastern Bloc*, 2017, w druku.

Nota 6154, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1081/2006, Dz. Urz. UE 2013, L 347/470.

Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Komunikat KE, COM, 2012, 729 final z dnia 5 grudnia 2012 r.

Wytoczne dotyczące wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Komisja Europejska 2014.

Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, Dz. Urz. UE 2013, C 120 z 26.4.2013 r.