



Bruksela, dnia 10 grudnia 2012 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

**Sprawozdanie nr 107/2012**

### **Sprawozdanie nt. środków przyjętych przez Komisję Europejską w celu zwalczania problemu bezrobocia i wykluczenia społecznego młodzieży**

**Bruksela, 5 grudnia 2012 r.**

#### **1. Wstęp**

**UE chce walczyć z narastającym bezrobociem wśród młodych. W dniu 5 grudnia br. KE przedstawiła propozycję, by każdy kraj członkowski zagwarantował młodym ludziom, którzy stracili pracę lub ukończyli szkołę, otrzymanie w ciągu czterech miesięcy oferty pracy lub szkolenia.**

Przyjęty Pakiet na rzecz Zatrudnienia Młodych (Youth Employment Package) dotyczy osób do 25. roku życia i zawiera kilka zaleceń dla państw członkowskich m.in. w sprawie wprowadzenia gwarancji dla młodzieży.

**Chodzi o to, by wszyscy z tej grupy wiekowej otrzymali maksymalnie w cztery miesiące po ukończeniu szkoły lub utracie dotychczasowej pracy odpowiedniej jakości ofertę zatrudnienia, stażu bądź kontynuowania nauki.**

„Gwarancje dla młodzieży powodują koszty, ale błędem jest też pogląd, że bezrobocie nic nie kosztuje” - mówił przedstawiając inicjatywę komisarz UE ds. zatrudnienia i spraw społecznych **Laszlo Andor**.

Na walkę z bezrobociem wśród młodzieży mają pójść środki unijne m.in. z Europejskiego Funduszu Społecznego. Komisja jest gotowa, by dokonać istotnego wsparcia EFS, ale wszystko będzie zależało od negocjacji wieloletnich ram finansowych na lata 2014-20” - przyznał komisarz Andor. W tym roku KE dokonała

przesunąć w budżecie w wysokości 10 mln euro, by wspierać zatrudnienie wśród młodych.

Komisja Europejska w swoich zaleceniach wzywa też państwa członkowskie, by tworzyły silne partnerstwa ze stronami społecznymi, takimi jak np. organizacje pracodawców, czy uczelniami, tak by wypracowane rozwiązania jak najlepiej powiązać ze specyfiką danego rynku pracy.

Aby ułatwić przejście ze szkoły na rynek pracy KE rozpoczęła też konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi w sprawie tzw. ram jakości dla organizowanych w UE staży. Celem jest zapewnienie młodym ludziom jak najlepszych warunków ich odbywania, by mogli zdobyć odpowiednie doświadczenie zawodowe w bezpiecznych warunkach. Efekt konsultacji ma zostać przedstawiony latem 2013 roku.

Ponadto w ramach walki z bezrobociem wśród młodych w przyszłym roku ma też powstać Europejski Sojusz na rzecz Praktyk Zawodowych, który ma ułatwiać dostęp do praktyk we wszystkich krajach członkowskich. KE chce m.in., by program ten zmniejszał przeszkody w mobilności młodych ludzi a udane programy praktyk z jednego kraju były również implementowane w innych.

Komisarz **Andor** podkreślał, że KE stara się rozwijać program "Twoja pierwsza praca", który pozwala na pracę i szkolenie młodych w innych krajach członkowskich. „Musimy pomóc młodym ludziom w wyjściu z tej trudnej sytuacji (bezrobocia). Musimy pomóc im w nabywaniu umiejętności i doświadczeń, których potrzebują” - zaznaczył komisarz.

## **2. Opis wniosku Komisji Europejskiej**

Komisja Europejska zaproponowała środki mające pomóc państwom członkowskim w walce z problemem bezrobocia i wykluczenia społecznego osób młodych, osiągnięciem niemożliwą do zaakceptowania skalę. Środki te dotyczą zatrudnienia, kształcenia i szkolenia.

„Wysoki poziom bezrobocia osób młodych ma dramatyczne konsekwencje dla naszej gospodarki, naszych społeczeństw i przede wszystkim dla samych młodych ludzi. Dlatego też musimy teraz inwestować w młodych Europejczyków” – powiedział europejski komisarz ds. zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego **László Andor**. „Proponowany pakiet pomoże państwom członkowskim zapewnić

młodym ludziom łatwiejsze przejście do zatrudnienia. Niepodjęcie żadnych kroków miałyby katastrofalne skutki.”

Zgodnie z wezwaniem Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego komisyjny pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży obejmuje wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży. Gwarancja ta ma zapewnić wszystkim młodym ludziom do lat 25 otrzymanie dobrej jakości oferty zatrudnienia, możliwość dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub praktyk zawodowych w ciągu czterech miesięcy od zakończenia nauki lub od utraty pracy.

W zaleceniu, którego dotyczy wniosek, wzywa się państwa członkowskie do ustanowienia solidnych struktur partnerstwa z zainteresowanymi stronami, zapewnienia wczesnej interwencji służb zatrudnienia i innych partnerów wspierających młodych ludzi, wprowadzenia środków wspierających integrację zawodową, pełnego wykorzystania w tym celu Europejskiego Funduszu Społecznego i innych funduszy strukturalnych, dokonywania oceny programów związanych z gwarancją dla młodzieży i ciągłego ich ulepszania oraz sprawnej realizacji.

Komisja będzie wspierać państwa członkowskie dzięki środkom z funduszy UE, promując wymianę dobrych praktyk między państwami członkowskimi, monitorując realizację gwarancji dla młodzieży w ramach europejskiego semestru oraz podejmując działania na rzecz podnoszenia wiedzy w tym zakresie.

W celu ułatwienia przejścia ze szkoły do pracy proponowany pakiet łączy się z rozpoczęciem konsultacji z europejskimi partnerami społecznymi na temat ram jakości dla staży, aby umożliwić młodym ludziom zdobywanie doświadczenia zawodowego dobrej jakości w bezpiecznych warunkach. Częścią pakietu jest także zapowiadany europejski sojusz na rzecz przyuczania do zawodu mający na celu poprawę jakości i podaży dostępnych ofert przyuczania do zawodu poprzez upowszechnianie skutecznych systemów przyuczania do zawodu w państwach członkowskich. W pakiecie wskazuje się również sposoby usuwania przeszkód dla mobilności młodych ludzi.

Około 5,5 mln młodych ludzi na rynku pracy (więcej niż jedna piąta) nie może znaleźć pracy w Unii Europejskiej, a 7,5 mln młodych ludzi w wieku od 15 do 24 lat to młodzież NEET – młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się. **Koszty gospodarcze braku integracji młodych ludzi na rynku pracy zostały oszacowane przez Eurofund na ponad 150 mld euro rocznie, tj. na 1,2% unijnego PKB. W przypadku niektórych państw, jak np. Bułgarii, Cypru, Grecji, Irlandii, Łotwy, Polski,**

Węgier i Włoch, to **co najmniej 2% ich PKB**. Korzyści z uniknięcia tych kosztów gospodarczych teraz i w przyszłości zdecydowanie przewyższają koszty budżetowe proponowanej gwarancji dla młodzieży.

Już w 13 krajach UE stopa bezrobocia wśród młodzieży przekracza 25 proc. W ogarniętych największym kryzysem Grecji i Hiszpanii jest to już 55 proc. Z kolei we Włoszech, Portugalii, Irlandii, Bułgarii, na Cyprze, Łotwie, Węgrzech i Słowacji jest to ponad 30 proc.

Prawie co trzeci bezrobotny poniżej 25 lat pozostaje obecnie bez pracy przez ponad 12 miesięcy. W 2011 roku takich osób było ok 1,6 mln, podczas gdy rok wcześniej 900 tys. Co gorsze szanse młodego bezrobotnego na znalezienie pracy są niskie: tylko 29,7 proc. osób w wieku 15-24 lat, które były bezrobotne w 2010 roku, znalazło pracę w 2011 roku.

Koszty gospodarcze braku integracji młodych ludzi na rynku pracy (Eurofund):

<http://www.eurofound.europa.eu/press/releases/2012/121022.htm>

- **Kontekst**

Stopa bezrobocia wśród młodzieży osiągnęła ponad 25% w 13 państwach członkowskich, w Grecji i Hiszpanii przekracza ona 55%, zaś we Włoszech, w Portugalii, Irlandii, Bułgarii, na Cyprze, Łotwie, Węgrzech i Słowacji sytuuje się około 30% lub powyżej. Ponad 30% bezrobotnych osób poniżej 25 roku życia pozostawało bez pracy ponad rok – 1,6 mln w 2011 r., w porównaniu z 0,9 mln w 2008 r.

Ogólne wskaźniki zatrudnienia wśród młodzieży spadły o niemal pięć punktów procentowych w ciągu ostatnich czterech lat – to trzy razy większy spadek niż w przypadku osób dorosłych. Szanse młodych bezrobotnych na znalezienie pracy są niskie: tylko 29,7% osób w wieku 15-24 lat, bezrobotnych w 2010 r., znalazło pracę w 2011 r., co stanowi spadek o prawie 10% w ciągu trzech lat.

Młodzi ludzie są najbardziej zagrożeni na europejskim rynku pracy. Istnieje również coraz większe ryzyko ich marginalizacji. Fakt ten ma bezpośrednie skutki, ale również konsekwencje średnio- i długoterminowe. Pogłębiający się kryzys na rynku pracy może pozostawić trwałe ślady na dużej części całego pokolenia młodych ludzi, niosąc szkody dla zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej w chwili obecnej oraz w przyszłości.

Proponowane w pakiecie na rzecz zatrudnienia młodzieży środki opierają się na działaniach przedsięwziętych w ramach inicjatywy „Szanse dla młodzieży”, zainicjowanej w grudniu 2011 r.. Zespoły zadaniowe Komisji wspomagają osiem państw członkowskich, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży jest najwyższa, w realokacji funduszy strukturalnych UE w celu zwiększenia zatrudnienia młodzieży, opracowywania planów zatrudnienia młodzieży oraz intensyfikacji programów kształcenia i szkolenia.

Komisja korzysta także z innych instrumentów politycznych, aby rozwiązać kwestię bezrobocia wśród młodzieży, takich jak zalecenia dla poszczególnych krajów. W lipcu 2012 r. prawie wszystkie państwa członkowskie UE otrzymały zalecenia mające na celu m.in. poprawę sytuacji młodzieży. Zalecenia dla poszczególnych krajów, przyjęte przez Radę Ministrów UE na podstawie wniosków Komisji, stanowią narzędzie koordynowania polityki celem udoskonalenia sposobu rządzenia oraz poprawy koordynacji polityki gospodarczej na poziomie UE w kontekście strategii „Europa 2020”.

**Zalecenia dla państw członkowskich:**

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/131662.pdf)

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r., rozpoczynającej europejski semestr w 2013 r., podkreśla się, że państwa członkowskie powinny czynić większe wysiłki w celu zwalczania bezrobocia, poprawy szans na zatrudnienie oraz zwiększenia dostępu do miejsc pracy lub powrotu na rynek pracy młodych ludzi.

• **Dodatkowe informacje**

**Komunikat Komisji Europejskiej - Wprowadzanie młodzieży na rynek pracy (COM (2012) 727):**

<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20120727.do#dossier-COM20120727>

Informacja na stronie internetowej DG ds. Zatrudnienia:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1731&furtherNews=yes>

Strona poświęcona zatrudnieniu młodzieży:

<http://ec.europa.eu/socialyouthemployment>

Strona internetowa komisarza László Andora:

[http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/andor/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/andor/index_en.htm)

Bezpłatny biuletyn informacyjny Komisji Europejskiej na temat zatrudnienia, spraw społecznych i włączenia społecznego:

<http://ec.europa.eu/social/e-newsletter>

**Opracowała**  
**dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji Komisji Europejskiej i PAP.



Bruksela, dnia 5.12.2012  
COM(2012) 727 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Wprowadzanie młodzieży na rynek pracy**

{SWD(2012) 406 final}

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,  
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU  
REGIONÓW**

**Wprowadzanie młodzieży na rynek pracy**

**I. WPROWADZENIE**

Kryzys, z którym Europa zmagają się od 2008 r., w coraz poważniejszy sposób dotyka młodzież: stopa bezrobocia wśród młodzieży wyniosła w trzecim kwartale 2012 r. 22,7 %, była więc dwa razy wyższa niż dla osób dorosłych<sup>1</sup>, i nie ma sygnałów, które wskazywałyby na poprawę. Oprócz bezpośrednich skutków kryzysu dają się odczuć problemy strukturalne w systemie edukacji i na rynku pracy. Sprawiają one, że przejście ze szkoły do pracy stało się długie i trudne. Już zbyt długo młodzież znajduje się w trudniejszej sytuacji niż dorośli. Bycie bezrobotnym w młodym wieku może mieć długotrwałe negatywne skutki i pozostawia trwałe ślady. Oprócz wyższego ryzyka ewentualnego bezrobocia w przyszłości, ci młodzi ludzie są również bardziej narażeni na wykluczenie społeczne, ubóstwo i problemy zdrowotne<sup>2</sup>. Pilnie są potrzebne skuteczne środki zaradcze.

Rok temu Komisja przyjęła inicjatywę „Szanse dla młodzieży”<sup>3</sup>, zachęcając UE i państwa członkowskie do działań na rzecz poprawy zatrudnienia wśród młodzieży. Uruchomiono fundusze strukturalne UE, aby zwiększyć wsparcie na rzecz młodzieży oraz środki finansowe na działania polityczne i projekty inwestycyjne, które są obecnie finansowane. Zarówno Rada Europejska<sup>4</sup>, jak i Parlament Europejski<sup>5</sup> wielokrotnie podkreślały od tego czasu kluczowe znaczenie i pilną potrzebę podjęcia walki z bezrobociem wśród młodych ludzi, ze szczególnym uwzględnieniem potencjału inicjatyw dotyczących gwarancji dla młodzieży i ram jakości dla staży. Komisja przyjęła ponadto niedawno pakiet „Nowe podejście do edukacji”<sup>6</sup>.

Niniejszy komunikat i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji<sup>7</sup> przedstawiają działania podjęte na szczeblu unijnym i krajowym w celu wdrożenia inicjatywy „Szanse dla

---

<sup>1</sup> Główne wskaźniki Eurostatu dla ludności aktywnej zawodowo z wyrównywanymi sezonowo danymi kwartalnymi, gdzie młodzież zdefiniowana jest jako osoby w wieku poniżej 25 lat, a dorośli od 25 lat.

<sup>2</sup> Sytuacja młodzieży (załącznik do sprawozdania UE na temat młodzieży) SWD(2012) 257 z 10 września 2012 r.

<sup>3</sup> COM(2011) 933 z 20 grudnia 2011 r.

<sup>4</sup> Konkluzje Rady Europejskiej, EUCO76/12 z 29 czerwca 2012 r. i EUCO 156/12 z 19 października 2012 r.

<sup>5</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie inicjatywy „Szanse dla młodzieży” (2012/2617(RSP)) z 24 maja 2012 r.

<sup>6</sup> COM(2012) 669 z 20 listopada 2012 r. Konkluzje Rady w sprawie europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”), (2009/C 119/02 z 28 maja 2009 r.) i Strategia UE na rzecz młodzieży (COM(2009) 200 z 27 kwietnia 2009 r.) stanowią również właściwe ramy dla wspólnych europejskich wysiłków w zakresie kształcenia, szkolenia i zatrudnienia wśród młodzieży.

<sup>7</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 406 z 5 grudnia 2012 r.



młodzieży” (włącznie z 28 zestawieniami krajowymi). Komunikat przedstawia również więcej konkretnych inicjatyw proponowanych przez Komisję do dalszej realizacji przez państwa członkowskie oraz partnerów społecznych, służących rozwiązywaniu krótkoterminowych i strukturalnych problemów związanych z kryzysem zatrudnienia młodzieży.

Przechodząc z systemu edukacji na rynek pracy młodzież napotyka liczne problemy. W wielu państwach nieskuteczna regulacja rynku pracy lub słabe funkcjonowanie instytucji utrudniają młodzieży znalezienie stałego zatrudnienia. Zbyt wielu z tych młodych ludzi pozostawionych jest bez pomocy, jeśli porzucą szkołę lub gdy mają trudności ze znalezieniem pracy. Bardziej korzystną sytuację na rynku pracy można zaobserwować w państwach, w których w ramach kształcenia i szkolenia wyższy odsetek uczniów odbywa dobrej jakości staż bądź praktykę zawodową lub też w państwach o dobrze ugruntowanym systemie przyuczania do zawodu<sup>8</sup>. Mobilność geograficzna może także w przypadku młodych pracowników przyczynić się do zniwelowania lokalnych rozbieżności między podażą a popytem. W tabeli 1 przedstawiono uproszczony przegląd środków, które mogą być pomocne w rozwiązywaniu każdego z tych problemów. W kolejnych sekcjach są następnie wyszczególnione nowe inicjatywy Komisji.

**Tabela 1: Problemy mające wpływ na zatrudnienie młodzieży, których dotyczy ten pakiet i możliwe działania zaradcze na poziomie UE**

<i>Problem</i>	<i>Możliwe środki zaradcze</i>	<i>Instrumenty unijne/działania</i>
Trudności napotykane przez młodzież w zdobywaniu silnej pozycji na rynku pracy.	Stosowanie środków ułatwiających włączenie młodzieży na rynku pracy, takie jak ułatwianie przechodzenia ze szkoły do życia zawodowego, reforma prawodawstwa i instytucji związanych z rynkiem pracy, tak aby bardziej ułatwiały znalezienie zatrudnienia oraz rozwiązywanie problemów wynikających z segmentacji rynku pracy.	Przyjęcie i wdrożenie odpowiednich zaleceń dla poszczególnych krajów w kontekście europejskiego semestru (sekcja III i załącznik II do dokumentu roboczego służb Komisji).
Młodzież, zwłaszcza z grup w trudnej lub niekorzystnej sytuacji społecznej, porzucająca naukę lub pracę; wzrost długotrwałego bezrobocia i bierności zawodowej.	Tworzenie programów gwarancji dla młodzieży, korzystanie ze środków EFS w ich realizacji.	Wspieranie programów gwarancji dla młodzieży (włącznie z wykorzystaniem najlepszych praktyk; finansowanie z EFS). <b>→ Komisja proponuje wydanie zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (sekcja IV).</b>
Trudne przechodzenie od nauki w szkole do życia zawodowego.	Zwiększenie oferty wysokiej jakości staży i przyuczania do zawodu.	Podjęcie zdecydowanych kroków w celu promowania wysokiej jakości staży i przyuczania do zawodu:

<sup>8</sup> Komisja Europejska, 2012, Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States („Badanie dotyczące kompleksowego przeglądu przepisów w zakresie staży w państwach członkowskich”), Komisja Europejska, 2012, Apprenticeship supply in the Member States of the European Union („Oferta przyuczania do zawodu w państwach członkowskich Unii Europejskiej”).

<p>Znaczna liczba wolnych miejsc pracy przy jednoczesnym wysokim bezrobociu, rosnące niedopasowanie umiejętności do potrzeb przedsiębiorstw i niedopasowanie geograficzne.</p>	<p>Redukowanie przeszkód dla mobilności, aby umożliwić przedsiębiorstwom zatrudnianie pracowników, praktykantów i stażystów z innych państw UE.</p>	<p>→ Komisja ogłasza drugi etap konsultacji z partnerami społecznymi w sprawie ram jakości dla staży (sekcja V.1.).</p> <p>→ Komisja utworzy europejski sojusz na rzecz przyuczania do zawodu (sekcja V.2.).</p> <p>Wzmocnienie unijnych finansowych instrumentów mobilności wewnątrzunijnej.</p> <p>→ Komisja ogłosi w pierwszej połowie 2013 r. konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat przyszłego programu pracy dla młodzieży EURES (sekcja V.3.)</p>
--	---	--

## II. Pogorszenie perspektywy zatrudnienia młodych ludzi

**Wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży<sup>9</sup> jest dwa razy wyższy od wskaźnika bezrobocia wśród dorosłych** (22,7 % w porównaniu do 9,2 % w trzecim kwartale 2012 r.) oraz gwałtownie wzrósł w ciągu ostatnich czterech lat. Podobną tendencję wzrostową można zauważyć dla stóp bezrobocia<sup>10</sup>. Młodzież jest zwykle zatrudniana w ostatniej kolejności, za to w pierwszej kolejności zwalniana. Długotrwałe bezrobocie<sup>11</sup> jest w przypadku młodzieży znacznie wyższe i szybko rośnie w czasie kryzysu: wskaźnik wzrósł pomiędzy rokiem 2008 a 2012 o 3,7 p.p. (do poziomu 7,3 % młodej siły roboczej), w porównaniu ze wzrostem o 1,8 p.p. dla dorosłych (do 4,3 %). Ogólne wskaźniki zatrudnienia<sup>12</sup> dla młodzieży spadły o niemal 5 p.p. na przestrzeni ostatnich czterech lat (z 37,3 % do 32,8 %) – trzy razy więcej niż w przypadku osób dorosłych.

<sup>9</sup> Główne wskaźniki Eurostatu dla ludności aktywnej zawodowo z wyrównywanymi sezonowo danymi kwartalnymi, gdzie młodzież zdefiniowana jest jako osoby w wieku poniżej 25 lat, a dorośli od 25 lat.

<sup>10</sup> Stopa bezrobocia (definiowana jako odsetek młodych bezrobotnych osób w całej populacji młodzieży) obejmuje w tym przedziale wiekowym dużą nieaktywną grupę głównie objętą systemem edukacji, a tym samym może dać bardziej kompletny obraz wielkości problemu bezrobocia. Ma to znaczenie przy porównaniu krajów znacznie różniących pod względem poziomu bierności zawodowej młodzieży (więcej szczegółów na ten temat – zob. sprawozdanie Komisji Europejskiej na temat zatrudnienia w Europie za rok 2007, rozdział 1).

<sup>11</sup> Statystyki Eurostatu dotyczące ludności aktywnej zawodowo, kwartalne niewyrównywane sezonowo dane (lfsq\_pganws) i lfsq\_upgal) za drugi kwartał. Młodzież w wieku od 15 do 24 lat, dorośli od 25 do 64 lat.

<sup>12</sup> Statystyki Eurostatu dotyczące ludności aktywnej zawodowo, kwartalne niewyrównywane sezonowo dane (lfsq\_eppqa) i (lfsq\_etpga) za drugi kwartał. Młodzież w wieku od 15 do 24 lat, dorośli od 25 do 64 lat.

**Szanse znalezienia pracy są dla młodych bezrobotnych niskie.** Tylko 29,7 % osób w wieku 15-24 lat, bezrobotnych w 2010 r., znalazło pracę w 2011 r., co stanowi spadek o prawie 10 % w ciągu trzech lat<sup>13</sup>.

**Kiedy młode osoby znajdą pracę, ich zatrudnienie jest zazwyczaj mniej stabilne.** Młodzież jest również silnie „nadreprezentowana” w zatrudnieniu na czas określony i w niepełnym wymiarze czasu pracy<sup>14</sup>: w 2012 r., 42,0 % młodych pracowników miało umowy na czas określony (cztery razy więcej niż dorośli), a 32,0 % zatrudnionych było w niepełnym wymiarze czasu pracy (prawie dwa razy więcej niż dorośli)<sup>15</sup>. W przypadku młodych kobiet istnieje większe ryzyko, że pierwsze kroki w życiu zawodowym będą się wiązać z niepewnym statusem, w szczególności grozi im podwójnie niekorzystna sytuacja, w której łączyć muszą pracę tymczasową z niepełnym wymiarem godzin<sup>16</sup>. Praca tymczasowa może być krokiem w kierunku stałego zatrudnienia, ale aż taka powszechność jej występowania stanowi problem gospodarczy i społeczny oraz wskazuje na zakłócone funkcjonowanie rynków pracy. Przejście od umowy o pracę na czas określony do stałego zatrudnienia może być jeszcze trudniejsze w państwach o surowych przepisach dotyczących ochrony zatrudnienia i o dużej segmentacji rynku pracy<sup>17</sup>.

**Młodzież przedwcześnie porzucająca naukę szkolną stanowi grupę wysokiego ryzyka:** 54,2 % osób przedwcześnie kończących kształcenie i szkolenie w UE nie ma zatrudnienia, w tej grupie około 70 % stanowią osoby, które chcą pracować. Przedwcześnie częściej porzucają szkołę osoby urodzone za granicą oraz mężczyźni. Ostatnie dane dla obu tych grup wskazują, że różnica ta wciąż się powiększa, co będzie miało wpływ na perspektywy tych osób na rynku pracy.

**Uczucie zrezygnowania wśród młodzieży wywołuje coraz większy niepokój:** 12,4 % biernej zawodowo młodzieży chciało pracować, ale nie poszukiwało zatrudnienia w drugim kwartale 2012 r.<sup>18</sup>. Ponadto rośnie odsetek młodych ludzi, którzy nie są zatrudnieni i nie uczą się ani nie są objęci szkoleniem (tzw. młodzież NEET). W 2011 r. do grupy tej należało 12,9 % młodzieży, o 2 punkty procentowe więcej niż cztery lata wcześniej<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup> Dane z 13 państw europejskich. Komisja Europejska, „Employment and Social Developments in Europe (ESDE), 2012” (Zatrudnienie i rozwój sytuacji społecznej w Europie, 2012 r.), w przygotowaniu.

<sup>14</sup> Zob. przypis 12.

<sup>15</sup> Zob. przypis 12.

<sup>16</sup> Wyliczenia europejskiej sieci na rzecz równości płci, oparte na module ad hoc LFS na rok 2009, dotyczące przejścia młodzieży od kształcenia do zatrudnienia.

<sup>17</sup> W przypadku rynków pracy o dwoistym charakterze duży odsetek umów na czas określony, zawartych w większości z młodymi pracownikami, występuje jednocześnie z umowami na czas nieokreślony gwarantującymi dużo większe bezpieczeństwo zatrudnienia. Stwierdzono, że rozbieżności w zakresie ochrony zatrudnienia dla pracowników o umowach stałych i na czas określony stanowią bardzo istotną przyczynę segmentacji rynku pracy.

<sup>18</sup> Wskaźniki Eurostatu dotyczące ludności aktywnej zawodowo, dane kwartalne nieaktualizowane sezonowo [lfsq\_igaww] dla drugiego kwartału. Młodzież w wieku od 15 do 24 lat, z wyłączeniem przypadków „brak odpowiedzi”.

<sup>19</sup> Statystyki Eurostatu dotyczące ludności aktywnej zawodowo, [edat\_lfse\_20].

**Na rynku pracy w Europie istnieje znaczne niedopasowanie umiejętności zawodowych.** Wielu młodych pracowników posiada wyższe formalne kwalifikacje niż te, które są wymagane do zatrudnienia, które są w stanie otrzymać (zatrudnienie poniżej kwalifikacji), ale jednocześnie, w porównaniu z umiejętnościami starszych pracowników, ich umiejętności są w mniejszym stopniu dopasowane do wykonywanej pracy (wskaźnik dopasowania)<sup>20</sup>. Choć osoby o niskich kwalifikacjach są w dalszym ciągu najbardziej narażone na bezrobocie<sup>21</sup>, największy spadek zatrudnienia odczuły młode wysoko wykwalifikowane osoby (9,5 p.p., prawie dwa razy więcej niż osoby z niskimi kwalifikacjami). Długotrwałe bezrobocie coraz bardziej dotyka obecnie nawet wysoko wykwalifikowanych młodych ludzi. Niedopasowanie umiejętności stanowi źródło coraz większej troski w kontekście konkurencyjności europejskiego przemysłu<sup>22</sup> i zdolności UE do radzenia sobie z wyzwaniami o charakterze społecznym.

**Pomimo kryzysu w UE są ponad dwa miliony nieobsadzonych miejsc pracy,** często dlatego, że na lokalnym rynku pracy nie ma osób posiadających wymagane kwalifikacje. Ponadto sektory o dużym potencjale tworzenia nowych miejsc pracy, takie jak zielona gospodarka, służba zdrowia i sektor ICT, powinny w ciągu najbliższych lat potrzebować większej liczby wykwalifikowanych pracowników. Wstępna analiza przepływu pracowników na 2011 r. potwierdza wzrost mobilności z państw południowej Europy na północ, chociaż przepływ ten jest wciąż ograniczony. Brak możliwości zakwaterowania po przystępnych cenach lub brak doświadczenia w pracy za granicą, słaba znajomość języków obcych, niski poziom wiedzy na temat lokalnych przepisów i praw pracowniczych oraz trudności z uznawaniem kwalifikacji, wszystkie te czynniki utrudniają mobilność.

Chociaż perspektywy zawodowe młodzieży są w UE ogólnie rzecz biorąc niezadowalające, **między państwami UE istnieją poważne różnice pod względem wagi omawianego problemu.** Stopa bezrobocia<sup>23</sup> w państwach o najgorszej sytuacji jest ponad pięciokrotnie wyższa niż w państwach, w których sytuacja jest najlepsza. W ciągu ostatniego roku stopa bezrobocia wśród młodzieży wzrosła w wielu państwach do ponad 30 %, a w Grecji i Hiszpanii do ponad 50 %. Stopa bezrobocia wśród młodzieży nie przekroczyła 15 % tylko w

<sup>20</sup> ESDE, 2012, będzie opublikowane.

<sup>21</sup> Osoby o niskich kwalifikacjach w dalszym ciągu stoją przed największym ryzykiem bezrobocia, a ich perspektywy pracy prawdopodobnie ulegną pogorszeniu. Według najnowszej prognozy Cedefop dotyczącej kwalifikacji zawodowych (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>), liczba nowych miejsc pracy w całej UE dla osób z wykształceniem nie wyższym niż średnie I stopnia – która obniżyła się już o 20,4 % w latach 2000–2010 – zmniejszy się o kolejne 18,9 % w latach 2010–2020.

<sup>22</sup> Aktualizacja komunikatu na temat polityki w dziedzinie przemysłu – COM(2012) 582 z dnia 10 października 2012 r. Przykładowo liczba nieobsadzonych miejsc pracy dla specjalistów TIK w UE do roku 2015 wyniesie nawet 700 000, zob. sprawozdanie dla Komisji Europejskiej „Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015)” (*Przewidywanie zmian w podaży i popycie w odniesieniu do umiejętności cyfrowych w Europie (2010-2015)*), Empirica i IDC Europe, 2009 r. Aktualizacja prognozy przedstawiona na Europejskiej konferencji dotyczącej umiejętności cyfrowych, Bruksela, 13 grudnia 2011 r. Rozwiązywanie problemów związanych z niedopasowaniem umiejętności ma również duże znaczenie dla służby zdrowia i opieki społecznej, jak również dla zielonej gospodarki.

<sup>23</sup> Główne wskaźniki Eurostatu dla ludności aktywnej zawodowo, dane wyrównywane sezonowo, młodzież zdefiniowana jako osoby w wieku poniżej 25 lat.

czterech państwach.

### III. INICJATYWA „SZANSE DLA MŁODZIEŻY” PO UPLYWIE ROKU

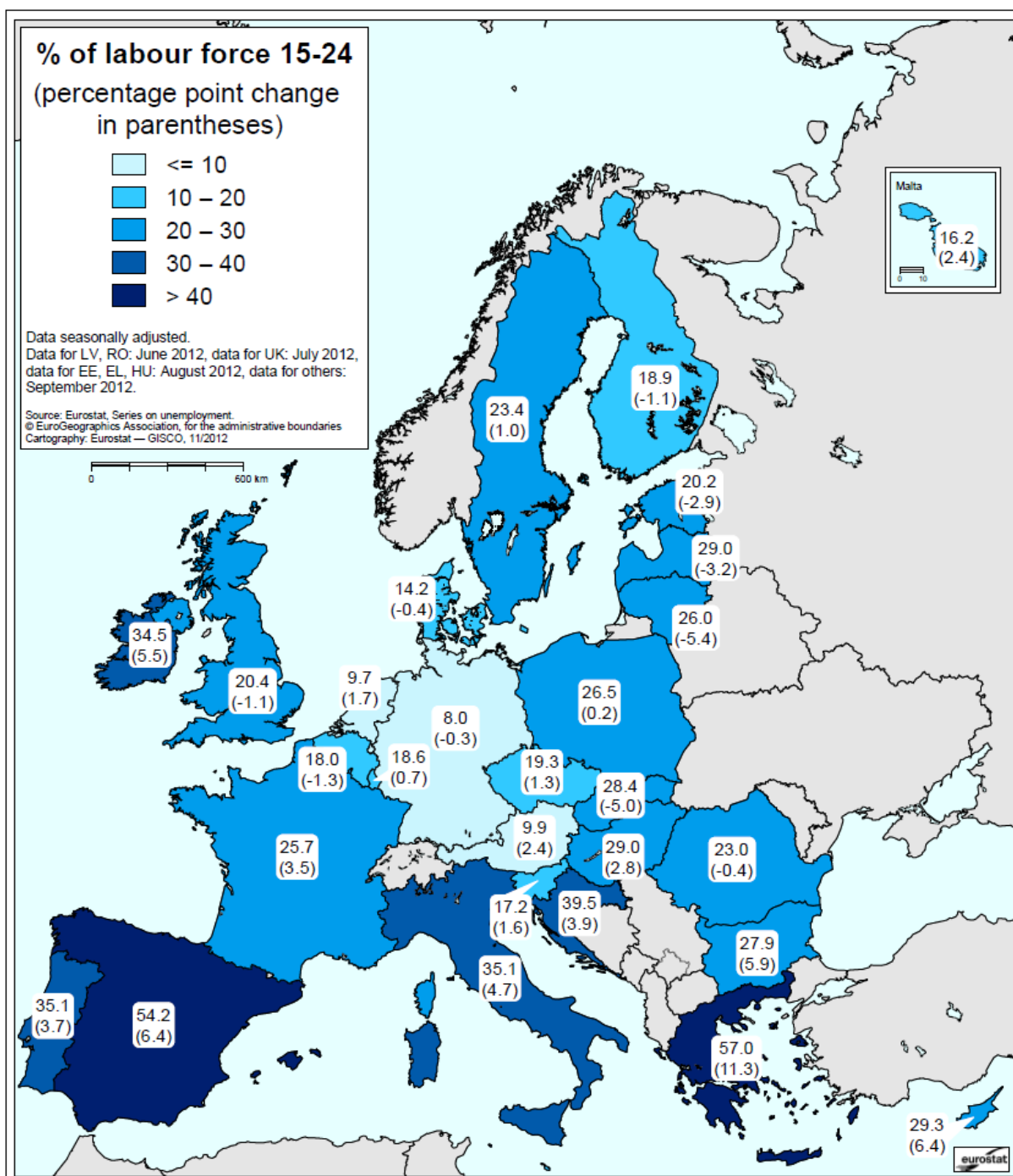
*Podczas gdy na szczeblu UE wdrażane są działania ...*

Realizacja na szczeblu UE 18 działań planowanych w ramach inicjatywy „Szanse dla młodzieży” jest mocno zaawansowana<sup>24</sup>. Komisja udostępnia pomoc techniczną w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, aby pomóc w tworzeniu programów przyuczania do zawodu, transgranicznej mobilności edukacyjnej i projektów innowacji społecznej adresowanych do młodzieży. Zwiększa ona również możliwości wolontariatu i finansuje transgraniczne staże oraz transgraniczną wymianę między przedsiębiorcami. Komisja popiera mobilność na rynku pracy, zwłaszcza poprzez inicjatywy takie jak „Twoja pierwsza praca z EURES-em”, oraz analizuje środki podejmowane w całej Europie na rzecz zwalczania bezrobocia wśród młodzieży i poprawy jakości kształcenia i szkolenia.

---

<sup>24</sup> Szczegółowe informacje na temat działań, które już zostały podjęte i na temat kolejnych etapów można znaleźć w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji SWD(2012) 406 z 5 grudnia 2012 r.

**Ilustracja 1: Stopa bezrobocia wśród młodzieży (od 15 do 24 lat) z rocznymi zmianami, wrzesień 2012 r.**



*...państwa członkowskie także podejmują działania...*

Wiele państw członkowskich podjęło działania mające na celu zwiększenie zatrudnienia młodzieży, opracowało plany zatrudnienia młodzieży i zintensyfikowało programy kształcenia i szkolenia; przyczyniły się do tego także wizyty zespołu zadaniowego<sup>25</sup> i dwustronne spotkania organizowane po rozpoczęciu inicjatywy „Szanse dla młodzieży”. Młodzi bezrobotni są zazwyczaj jedną z głównych grup docelowych objętych szeroko zakrojonymi środkami na rzecz zatrudnienia. Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji<sup>26</sup> zawiera krajowe zestawienia przedstawiające środki przyjęte przez wszystkie 27 państw członkowskich i Chorwację. Środki wsparcia obejmują zazwyczaj subsydia płacowe, pomoc w poszukiwaniu pracy, staże i dalsze kształcenie, którym czasem towarzyszą reformy mające na celu zmniejszenie segmentacji rynku pracy. Tendencje w dziedzinie przyuczania do zawodu są mniej jednorodne: podczas gdy w niektórych państwach członkowskich istnieją dobrze funkcjonujące systemy przemienne, w innych dopiero zaczyna się je stopniowo wprowadzać. Środki mające na celu propagowanie wśród młodzieży przedsiębiorczości i zakładania przedsiębiorstw w większości państw członkowskich<sup>27</sup> nabierają dynamiki.

**Przykłady zastosowania przesuniętych funduszy EFS w państwach członkowskich, którymi zajmuje się zespół zadaniowy<sup>28</sup>:**

- ES: 294,2 mln EUR przesunięte w kierunku działań wspierających szanse młodzieży na zatrudnienie, wsparcia publicznych służb zatrudnienia (PSZ) w opracowaniu aktywnej polityki rynku pracy również wśród ludzi młodych i wzmacniania środków mających na celu zwalczanie zjawiska przedwczesnego kończenia nauki oraz wspieranie kształcenia zawodowego.
- IT: 1 mld EUR przesunięty na zwiększenie edukacji i zatrudnienia w południowych regionach, w tym przeciwdziałanie zjawisku przedwczesnego kończenia nauki.
- IE: 25 mln EUR przesunięte na utrzymanie 3 700 miejsc szkolenia dla osób przedwcześnie porzucających naukę do końca 2013 r.
- LT: 18,3 mln EUR przesunięte na podwojenie liczby młodych bezrobotnych korzystających z bezpośredniego wsparcia UE w ciągu najbliższych dwóch lat do 21 000.
- PT: podjęta decyzja o przesunięciu 143,3 mln EUR na wsparcie 89 510 młodych osób w działaniach objętych programem „Impulso Jovem”, takich jak staże.
- SK: 70 mln EUR przesunięte na stworzenie 13 000 miejsc pracy w najbardziej

<sup>25</sup> Podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniu 30 stycznia 2012 r. przewodniczący Barroso zaproponował pilotażowe działanie mające na celu pomoc ośmiu państwom członkowskim o najwyższym wskaźniku bezrobocia wśród młodzieży przesunąć część swoich środków z unijnych funduszy strukturalnych na zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży.

<sup>26</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 406 z 5 grudnia 2012 r.

<sup>27</sup> Praca na własny rachunek jest coraz częściej uznawana za możliwą opcję kariery zawodowej dla młodzieży, zob. również sprawozdanie „Kształcenie w zakresie przedsiębiorczości w szkołach w Europie”, Komisja Europejska, 2012 r.

<sup>28</sup> Wartości przedstawione w tej tabeli są tymczasowe i odzwierciedlają informacje na listopad 2012 r.

dotkniętych bezrobociem regionach Słowacji przy zastosowaniu częściowego zwrotu kosztów pracy, przy czym większość z tych miejsc zastrzeżona jest dla młodzieży.

- EL: przesunięte 250 mln EUR; w przygotowaniu jest obecnie plan działania w celu zapewnienia szkoleń, doświadczenia zawodowego, możliwości zatrudnienia i rozpoczęcia własnej działalności dla 333 000 młodych ludzi.
- LV: 26,3 mln EUR z budżetu państwa przeznaczone na realizację działań EFS dotyczących młodzieży, konkurencyjności i zatrudnienia.

*... wykorzystując zaangażowane środki...*

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) jest głównym instrumentem wspierania szeroko zakrojonych działań na rzecz zatrudnienia młodzieży na szczeblu UE, podczas gdy pewna liczba programów na rzecz młodzieży współfinansowana jest w ramach innych unijnych funduszy, takich jak Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW). Ogólnie rzecz biorąc, w ciągu ostatnich 12 miesięcy w ramach inicjatywy „Szanse dla młodzieży” przekierowano co najmniej 10 mld EUR do ponownego przeznaczenia lub szybszego wykorzystania w ośmiu państwach, którymi zajmuje się zespół zadaniowy. Objęło to przykładowo subsydiowanie zatrudnienia, szkolenie zawodowe, a także zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki. Co najmniej 56 000 MŚP i dodatkowo 658 000 młodych ludzi skorzysta prawdopodobnie z tych ostatnich korekt w programach finansowania.

W ramach swoich programów operacyjnych EFS, EFRR lub EFRROW oraz między tymi programami, 21 państw członkowskich już przekierowało znaczne zasoby na środki zwiększające szanse na rynku pracy oraz na zwalczanie bezrobocia wśród młodzieży i zapobieganie mu. Celem nadrzędnym jest obecnie pełne wdrożenie zmodyfikowanych programów finansowania na poziomie państw członkowskich.

*...i rozwiązując problemy strukturalne podczas europejskiego semestru*

Europejski semestr, a także zalecenia dla poszczególnych krajów, to narzędzia koordynacji polityki mające na celu udoskonalenie sposobu rządzenia oraz poprawę koordynacji polityki gospodarczej na poziomie UE. Stanowią one ramy dla wielostronnego nadzoru polityki zatrudnienia i reform strukturalnych, a także dla oceny postępów UE w realizacji celów wytyczonych w strategii „Europa 2020”.

Zalecenia dla poszczególnych krajów mające konkretnie na celu poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy wydano w 2012 r. dla prawie wszystkich państw członkowskich.



Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji<sup>29</sup> zawiera szczegółowy przegląd konkretnych zaleceń dotyczących młodzieży<sup>30</sup>.

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego<sup>31</sup> na 2013 r. rozpoczynającej europejski semestr na 2013 r. podkreśla się, że państwa członkowskie powinny czynić większe wysiłki w celu zwalczania bezrobocia, poprawy szans młodzieży na zatrudnienie oraz zwiększenia dostępu do miejsc pracy oraz ponownego zatrudnienia.

#### **IV. ZAPEWNIENIE WSZYSTKIM MŁODYM LUDZIOM PRZEJŚCIA DO ŻYCIA ZAWODOWEGO: GWARANCJA DLA MŁODZIEŻY**

##### *Gwarancja dla młodzieży ...*

Niezbędne jest inwestowanie w kapitał ludzki, który stanowią młodzi Europejczycy, w celu rozwiązania obecnego głębokiego kryzysu zatrudnienia młodzieży i wykorzystania trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego w perspektywie średnio- i długookresowej. Ze względu na trudności w przechodzeniu ze szkoły do życia zawodowego, jakich doświadcza młodzież, Komisja wzywa wszystkie państwa członkowskie do niezwłocznego wprowadzenia gwarancji dla młodzieży i przedstawia wniosek dotyczący zalecenia Rady mający wiele głosów poparcia w Radzie Europejskiej<sup>32</sup>.

Gwarancja dla młodzieży ma być wprowadzona poprzez zrozumiały, kompleksowy system, który zapewni, że młodzież w ciągu czterech miesięcy po opuszczeniu szkoły lub utracie pracy dostanie dobrej jakości oferty pracy, ustawicznego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu. Dokładne informacje na temat tego, co gwarancja dla młodzieży oznacza, jej kosztów i płynących z niej korzyści oraz tego, co należy zrobić, aby dała ona dobre wyniki, można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym wnioskowi dotyczącemu zalecenia Rady<sup>33</sup>. W załącznikach do tego dokumentu roboczego służb Komisji przedstawione są środki na rzecz wspierania zatrudnienia młodzieży, które już obecnie są realizowane w państwach członkowskich, jak również przykłady działań i interwencji, które mogą być wspierane przez EFS.

System gwarancji dla młodzieży musi być oparty na środkach wspierających zgodnie z sześcioma filarami: budowanie podejścia opartego na partnerstwie, stosowanie wczesnej

<sup>29</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 406 z 5 grudnia 2012 r.

<sup>30</sup> Ponadto wspólne sprawozdanie o zatrudnieniu (załącznik do COM(2012) 750 z 28 listopada 2012 r.) jest częścią pakietu Komisji służącego uruchomieniu europejskiego semestru na 2013 r., opierając się na rocznej analizie wzrostu gospodarczego i rozwijając ją. Jest ono oparte na sytuacji w zatrudnieniu i na sytuacji społecznej w Europie, na realizacji wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia, jak również na wynikach badania krajowych programów reform, których konsekwencją były zalecenia dla poszczególnych krajów na 2012 r. oraz na ocenie ich dotychczasowej realizacji.

<sup>31</sup> COM(2012) 750 z 28 listopada 2012 r.

<sup>32</sup> Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, COM(2012) 729 z 5 grudnia 2012 r.

<sup>33</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 409 z 5 grudnia 2012 r.

interwencji i środków aktywacyjnych, środki umożliwiające integrację na rynku pracy, wykorzystanie funduszy strukturalnych UE, dokonywanie oceny i stałe doskonalenie systemu oraz sprawna realizacja. Komisja pozostawia w gestii państw członkowskich zdefiniowanie ram instytucjonalnych, w których taka gwarancja byłaby udzielana.

*... przynosi długoterminowe pozytywne efekty,...*

Gwarancja dla młodzieży oznacza koszt dla budżetu. Koszt gwarancji dla młodzieży zależy od uwarunkowań krajowych i od sposobu, w jaki system będzie ustanowiony i wdrożony. Będzie on większy w państwach o wysokich wskaźnikach młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się oraz bezrobocia osób młodych. Zależy on również od czasu trwania bezrobocia osób młodych, jak również od różnych punktów wyjścia pod względem istniejących środków wspierających (np. dobrze wyszkolone do pomagania młodzieży publiczne służby zatrudnienia).

Koszty te będą jednak zrównoważone przez uniknięcie długotrwałych kosztów bezrobocia, bierności zawodowej i utraty wydajności<sup>34</sup>. Oznacza to, że inwestycja w gwarancję dla młodzieży przyniesie zysk<sup>35</sup>. Bezrobocie w młodym wieku ma długotrwałe negatywne skutki (pozostawia trwałe ślady) zarówno na przyszły poziom dochodów, jak i na ryzyko ponownego bezrobocia w przyszłości. System gwarancji dla młodzieży zapewniający młodym ludziom rzeczywiste, konkretne możliwości, umożliwi im uniknięcie długiej i szkodliwej nieobecności na rynku pracy, zachowanie i umocnienie swojego ludzkiego kapitału, utrzymanie perspektyw na zatrudnienie i karierę zawodową, a także poprawi ich możliwości płacowe, co jest istotne dla zagregowanego popytu oraz do poprawy ogólnych wyników gospodarczych w nadchodzących latach.

W rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2013 r. Komisja wyraża opinię, że inwestycje w kształcenie powinny być traktowane jako priorytet, a tam, gdzie to możliwe, intensyfikowane, przy jednoczesnym zapewnieniu efektywności takich wydatków. Szczególną uwagę należy zwrócić na utrzymanie lub umacnianie zdolności operacyjnych i skuteczności służb zatrudnienia oraz aktywnej polityki rynku pracy, takiej jak szkolenie dla bezrobotnych i programy gwarancji dla młodzieży.

Inwestowanie dziś w odpowiednie umiejętności umożliwi w przyszłości młodym ludziom obsadzenie wolnych miejsc pracy i czynne uczestnictwo w wytwarzaniu dóbr. Ze względu na niebezpieczeństwo marginalizacji i apatii, danie młodym ludziom perspektyw na przyszłość jest również niezbędne, aby nie utracili oni zaufania do instytucji publicznych, struktur rządowych i do społeczeństwa.

---

<sup>34</sup> Roczny koszt wynikający z faktu, że młodzi ludzie nie pracują, nie uczą się ani nie szkolą wynosi obecnie w Europie 1,2 % PKB, czyli 153 mld EUR, zob.: Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education, or training (Młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nieszkoląca się) Characteristics, costs and policy responses in Europe (Właściwości, koszty i rozwiązania polityczne w Europie)*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.

<sup>35</sup> Wydatki na gwarancję dla młodzieży nie należą w rachunkach narodowych do kategorii nakładów brutto na środki trwałe.

*... które otrzymają wsparcie finansowe UE*

Państwa członkowskie o najwyższym wskaźniku bezrobocia są zwykle też tymi państwami, które muszą sprostać największym wyzwaniom dotyczącym stabilności finansów publicznych. UE może już teraz wspierać finansowo państwa członkowskie w związku z wdrażaniem gwarancji dla młodzieży poprzez instrumenty finansowe polityki spójności, w szczególności EFS. Komisja zachęcać będzie państwa członkowskie do jak najlepszego wykorzystania tych oraz wszelkich innych przyszłych instrumentów.

We wnioskach Komisji dotyczących wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 podkreśla się rolę EFS jako głównego instrumentu UE do inwestowania w kapitał ludzki. Komisja zaproponowała, aby co najmniej 25 % przyszłego finansowania z polityki spójności przydzielane było do EFS, a co najmniej 20 % rezerwowano wyłącznie na potrzeby polityki włączenia społecznego. Problemy związane z zatrudnieniem młodzieży rozwiązywać można w ramach priorytetów inwestycyjnych EFS, zaproponowano też, aby zwrócić szczególną uwagę na trwałą integrację na rynku pracy młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się.

## **V. UKIERUNKOWANE INICJATYWY UE**

Rozdział ten przedstawia trzy inne ukierunkowane inicjatywy Komisji (oprócz gwarancji dla młodzieży) dotyczące dobrej jakości staży, promowania przyuczania do zawodu w UE oraz ułatwiania mobilności młodzieży.

### **1. Ramy jakościowe dla staży**

*Stáže mogą przyczynić się do poprawy szans młodzieży na zatrudnienie ...*

Stáže, pomyślane jako ograniczony okres rzeczywistej praktyki zawodowej w miejscu pracy, odbywane w trakcie lub po okresie nauki, stają się w coraz większym stopniu częścią ścieżki kariery młodych ludzi. Często pozwalają im one na zwiększenie swoich szans na rynku pracy, a jednocześnie oferują różne korzyści dla organizacji przyjmujących, takie jak rozwiązywanie problemu niedopasowania kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, wykorzystanie najnowszej wiedzy i ułatwienie późniejszego naboru.

Chcąc poprawić sytuację w dziedzinie zatrudnienia młodzieży przez ofertę programów staży, Komisja będzie nadal finansowo wspierać państwa członkowskie ze środków EFS.

*...pod warunkiem że spełniają wymogi jakościowe ...*

Bardzo ważne jest, aby zagwarantować, że okresy przejściowe, takie jak te spędzone na stażach, przyczyniają się do rozwoju młodzieży i umożliwiają jej zdobycie tak szybko, jak to możliwe, silnej pozycji na rynku pracy. Stáže muszą jednak być odpowiedniej jakości, zarówno w zakresie treści nauczania, jak i odpowiednich warunków pracy. Istnieje ryzyko, że staże będą wykorzystywane jako źródło taniej lub bezpłatnej siły roboczej i, biorąc pod

uwagę ich coraz większą rolę na dotkniętym kryzysem rynku pracy, że mogą one prowadzić do błędnego koła niepewności zatrudnienia lub w ogóle zniechęcić młodzież do ich podejmowania. Duża część staży nie zapewnia wysokiej jakości treści nauczania lub odpowiedniej ochrony socjalnej i rekompensaty/wynagrodzenia, zwłaszcza staże na wolnym rynku<sup>36</sup>. Dysproporcje w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn są również widoczne na przykładzie staży: na nieodpłatnych lub na nisko płatnych stanowiskach jest większy odsetek kobiet.

Obawy co do jakości staży były wiele razy wyrażane na szczeblu politycznym: w 2010 r. Parlament Europejski wezwał Komisję do przedstawienia propozycji Europejskiej karty jakości w dziedzinie staży<sup>37</sup>, podczas gdy Rada zwróciła się do Komisji o opracowanie wytycznych w sprawie warunków wysokiej jakości staży<sup>38</sup>.

*... które wspierać będą również staże za granicą*

Staż za granicą oferują wiele korzyści, ale wciąż nie są szeroko rozpowszechnione. Brak ustrukturyzowanych ram jakości i wytycznych prawdopodobnie hamuje rozwój w tej dziedzinie. Przeszkody w organizowaniu staży zagranicznych obejmują między innymi brak przejrzystości i łatwo dostępnych informacji na temat warunków prawnych i administracyjnych, a także trudności w znalezieniu i wyborze organizacji przyjmującej. Ponadto ze względu na wydatki związane z wyjazdem za granicę, koszt nieudanego stażu jest wyższy w przypadku stażystów zagranicznych. Stażystom zagranicznym jest również trudniej zmienić instytucję przyjmującą.

Wniosek Komisji dotyczący uaktualnienia dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>39</sup> rozszerza zakres dyrektywy w celu objęcia nim staży prowadzonych w innych państwach członkowskich. Dyrektywa ma jednak zastosowanie wyłącznie do staży, które są warunkiem dostępu do zawodu regulowanego, a nie do staży na wolnym rynku, z którymi najczęściej są problemy.

*Partnerzy społeczni mają do odegrania kluczową rolę w zapewnianiu dobrej jakości staży*

W kwietniu 2012 r. Komisja zainicjowała konsultację społeczną<sup>40</sup> na temat ram jakości dla staży. Po tej konsultacji przeprowadzony został we wrześniu 2012 r. pierwszy etap konsultacji z partnerami społecznymi. Obie konsultacje ujawniły, że istnieje konsensus co do

<sup>36</sup> Badanie na temat kompleksowego przeglądu ustaleń dotyczących staży w państwach członkowskich UE, Komisja Europejska (2012 r.).

<sup>37</sup> „Wspieranie dostępu młodzieży do rynku pracy, poprawa statusu osób odbywających staże i praktyki zawodowe”, PE 2009/2221 (INI), 14.6.2010 r.

<sup>38</sup> Konkluzje Rady z 17.6.2011 r.

<sup>39</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2005/36/WE w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych i rozporządzenie w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym, COM(2011) 883 final z 19 grudnia 2011 r.

<sup>40</sup> Dokument roboczy służb Komisji SWD(2012) 99 z 18.4.2012.

przydatności staży, zwracając również uwagę na ich niedostateczną jakość i powszechnie występujące nadużycia w odniesieniu do stażystów w całej Europie, pokazując, że należy w tych kwestiach podjąć działania zaradcze. Zgłaszano jednak rozbieżne opinie co do zakresu i możliwych form działania. Zgodnie z art. 154 TFUE Komisja zapoznaje się obecnie z opiniami partnerów społecznych odnośnie do planowanych działań na poziomie UE w celu przyjęcia ram jakości<sup>41</sup>. Jeśli partnerzy społeczni nie wyrażą woli podjęcia negocjacji, Komisja przedstawi swoje propozycje w 2013 r.

## **2. Europejski sojusz na rzecz przyuczania do zawodu**

*Dobrze opracowane programy staży ułatwiają przejście ze szkoły na rynek pracy ...*

Związane z przedsiębiorstwami programy przyuczania do zawodu (znane również jako przemienne lub dualne) umożliwiają młodym ludziom jednocześnie zdobywanie doświadczenia zawodowego i praktycznych umiejętności poprzez umowę o pracę w przedsiębiorstwie, a także zdobywanie wiedzy teoretycznej, często za pośrednictwem instytucji edukacyjnej. W niektórych państwach członkowskich istnieją dobre przykłady na to, jak w optymalny sposób wykorzystywać programy przyuczania do zawodu, aby ułatwić przejście z systemu edukacji na rynek pracy.

Powszechna jest potrzeba poprawy oferty i jakości przyuczania do zawodu: w 2012 r. Rada skierowała do siedmiu państw członkowskich zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące przyuczania do zawodu, a do trzech innych dotyczące szkolenia zawodowego. Nawet w innych państwach członkowskich wiele można by zrobić, aby poprawić funkcjonowanie systemu przyuczania do zawodu, a także lepiej wykorzystywać przeznaczone na ten cel środki EFS.

Czynniki sukcesu dla programów przyuczania do zawodu można podzielić na trzy główne kategorie. Po pierwsze, skuteczna partnerska współpraca między szkołami/instytucjami prowadzącymi kształcenie i szkolenie zawodowe i przedsiębiorstwami jest czynnikiem warunkującym powodzenie. Szkoły odpowiedzialne za kształcenie i szkolenie zawodowe powinny współpracować w sieciach z lokalnymi przedsiębiorstwami. Bardziej ogólnie ujmując, ściśle zaangażowanie partnerów społecznych jest niezbędne do zapewnienia, że przyuczanie do zawodu będzie dostosowane do potrzeb czasu, tak aby zdobywane umiejętności dotrzymywały kroku potrzebom. Trzeba poddawać regularnej ocenie i uaktualniać normy przyjęte dla szkoleń i normy zawodowe. Istnieje tu duży margines działania dla partnerów społecznych pod względem możliwości wnoszenia własnego wkładu. Po drugie, zarówno uzyskane kwalifikacje, jak i proces uczenia się, powinny być wysokiej jakości, tak by w pełni wykorzystać potencjał przyuczania do zawodu i zapewnić, że model ten uznawany będzie za dobrą ścieżkę kształcenia, taką która będzie mogła również być stosowana w innych krajach i która prowadzi będzie do otrzymania pracy wymagającej wysokich kwalifikacji. Po trzecie – przyuczanie do zawodu powinno być dobrze zintegrowane z krajowym lub regionalnym systemem kształcenia i szkolenia oraz powinno

---

<sup>41</sup> COM(2012) 728 z 5 grudnia 2012 r.

opierać się na przejrzystych ramach regulacyjnych. Ramy regulacyjne powinny jasno określać odpowiedzialność, prawa i obowiązki każdej ze stron oraz zachęcać szeroki krąg zainteresowanych podmiotów do współpracy i zaangażowania. Należy również szczególnie podkreślić, że młodzież, która przerwała kształcenie lub której to grozi, potrzebuje szczególnego wsparcia, aby rozpocząć przyuczenie do zawodu.

*...wymagają zaangażowania pracodawców...*

Dobre zarządzanie uczeniem się poprzez praktykę wymaga, aby stosunek kosztów do korzyści zachęcał pracodawców do uczestnictwa. Uczenie się poprzez praktykę może istnieć w danym państwie tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwa zaakceptują ten projekt i zaoferują miejsca przyuczenia do zawodu, praktyki dla studentów lub współpracę ze szkołami.

Ramy regulacyjne powinny zapewniać odpowiednią zachętę dla pracodawców do organizowania wystarczającej liczby miejsc na praktykach zawodowych. Powinny one uwzględniać specyficzne potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw, które muszą stawiać czoła szczególnym wyzwaniom i dysponują poza tym ograniczonymi zasobami. Środki zachęcające mogą być finansowe, takie jak ulgi podatkowe, subwencje czy inne, ale także pozafinansowe, takie jak dostęp do niektórych usług wspierających, na przykład pomoc przedsiębiorstwom w przyjmowaniu praktykantów. W tym kontekście pozytywny wpływ może mieć wsparcie z EFRR dla MŚP.

Wspieranie przyuczania do zawodu nie tylko stanowi dla pracodawców doskonały sposób wybierania kandydatów na przyszłych pracowników, ale przynosi również szersze korzyści ekonomiczne w dłuższej perspektywie czasowej, a jednocześnie jest wyrazem odpowiedzialności społecznej.

*... i mogą skorzystać ze wsparcia UE*

Ze względu na potrzebę szybkiej poprawy jakości i dostępności przyuczania do zawodu oraz wsparcia współpracy państw członkowskich w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego, Komisja utworzy europejski sojusz na rzecz przyuczania do zawodu. Komisja przyznała już, że dobra współpraca między wszystkimi zainteresowanymi stronami ma kluczowe znaczenie dla powodzenia takiej inicjatywy<sup>42</sup>. Przymierze to powinno zbliżyć takie zainteresowane strony jak przedstawiciele władz, biznesu i partnerów społecznych, badacze naukowych i osoby praktycznie zajmujące się tematyką kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przedstawiciele młodzieży. Powinno ono też skierować we wspólny nurt różne źródła podejmowanych obecnie działań i ułatwić wygenerowanie korzyści i sposobów tworzenia i rozwijania skutecznych programów przyuczania do zawodu. Sojusz powinien również przyczynić się do opracowania wspólnych programów szkoleń w systemie dualnym dla różnych zawodów, ułatwić uznawanie przyuczania do zawodu odbywanego za granicą oraz ułatwić stworzenie odpowiedniego systemu regulacyjnego.

---

<sup>42</sup> COM(2012) 669 z 20 listopada 2012 r.

W związku z powstaniem tego sojuszu Komisja popierać również będzie krajowe partnerstwo na rzecz kształcenia w systemie dualnym. Powinno ono połączyć przedstawicieli biznesu, organów odpowiedzialnych za edukację i zatrudnienie, organy zarządzające EFS i partnerów społecznych w celu wypracowania sposobów na umocnienie roli przyuczania do zawodu na rynku pracy i w systemach edukacyjnych państw członkowskich i na wykorzystanie krajowych środków z EFS na opracowywanie i realizację programów kształcenia w systemie dualnym.

Działania podobne do sojuszu na rzecz przyuczania do zawodu są już prowadzone na poziomie sektorowym. Na poziomie UE tworzony jest sojusz w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)<sup>43</sup>.

### **3. Mobilność młodzieży**

*Większa mobilność dałaby większe możliwości zatrudnienia ...*

Istnienie poważnych różnic między poziomami bezrobocia wśród młodzieży w połączeniu ze wzrostem liczby wolnych miejsc pracy w niektórych państwach członkowskich wskazuje na to, że mobilność wewnątrz UE może dać młodzieży dostęp do szerszych możliwości zatrudnienia. Zagraniczne staże i przyuczanie do zawodu oferują w tym zakresie wiele korzyści, podobnie jak możliwość próbowania podjęcia pracy w innym kraju, bez konieczności zobowiązania się od razu do długoterminowego zatrudnienia. Nie są one jednak jeszcze szeroko rozpowszechnione. Jest to w wyraźnej sprzeczności z pozytywnym stosunkiem wobec mobilności, wykazywanym zasadniczo przez młodych ludzi i z sukcesem, jakim cieszą się programy studiów za granicą, takie jak Erasmus i Leonardo.

*...które wspierane są przez instrumenty UE...*

Ostatnia decyzja Europejskich Służb Zatrudnienia<sup>44</sup>, zmieniająca europejską sieć zatrudnienia w ukierunkowany na osiągnięcie konkretnego celu instrument pośrednictwa pracy, ma dla młodzieży bezpośrednie znaczenie, ponieważ zostanie on również rozszerzony na związane z pracą miejsca staży i przyuczania do zawodu. Ponadto Komisja zamierza poszerzyć swoją inicjatywę „Twoja pierwsza praca z EURES-em”, aby pomagać obywatelom UE w wieku od 18 do 30 lat w znalezieniu pracy w innym państwie członkowskim. Program łączy zindywidualizowaną usługę wyszukiwania i pośrednictwa pracy z oferowanymi przez UE zachętami finansowymi (subwencje na pokrycie kosztów podróży w celu odbycia rozmowy kwalifikacyjnej, szkoleń wstępnych poprzedzających podjęcie pracy, podjęcia pracy, wzięcia udziału w zajęciach integracyjnych). Komisja skorzysta z tych działań podejmując w 2013 r. inicjatywę dotyczącą publicznych służb zatrudnienia mającą na celu usprawnienie

<sup>43</sup> „Wielka koalicja na rzecz miejsc pracy w sektorze ICT” ma za cel połączenie zainteresowanych stron w przeciwdziałaniu brakom i niedopasowaniu umiejętności, charakterystycznym dla rynku pracy w dziedzinie ICT.

<sup>44</sup> COM(2012) 8548 z 26 listopada 2012 r.

funkcjonowania europejskiego rynku pracy. Takie usługi będą odgrywać większą rolę w pełnym wykorzystaniu wszystkich możliwości zatrudnienia, które mogą powstać dzięki mobilności siły roboczej w UE oraz zapewnieniu możliwości zatrudnienia obywatelom UE, szczególnie tym młodym. Poprzez ograniczenie ryzyka większego niedopasowania kwalifikacji pozwoli to uczynić europejski rynek pracy bardziej skutecznym i pomoże w przyszłości stawić czoła niedoborowi siły roboczej i potrzebnych na rynku pracy umiejętności.

*... potrzebne są jednak dalsze starania*

Ze względu na pilne wyzwania związane z bezrobociem wśród młodzieży, konieczne są jednak dalsze starania. Komisja wzywa władze budżetowe UE do zapewnienia odpowiednich środków finansowych w 2013 r. i w późniejszym okresie na dalsze wspieranie ukierunkowanych programów mobilności, takich jak „Twoja pierwsza praca z EURES-em”, a publiczne służby zatrudnienia państw członkowskich do dalszego rozwoju opartych o EURES programów i włączania ich do swojej normalnej działalności.

Opracowanie bardziej ukierunkowanych i zindywidualizowanych działań dla wszystkich osób poszukujących pracy, w tym młodzieży, musi być w najbliższej przyszłości traktowane jako priorytet. W tym celu Komisja rozważy w 2013 r. w ramach przyszłego filaru EURES – Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, możliwości uruchomienia szerszej zakrojonego programu EURES dotyczącego miejsc pracy dla młodzieży, opierając się na wcześniejszych doświadczeniach z inicjatywy „Twoja pierwsza praca z EURES-em” i z programów edukacyjnych (Erasmus, Leonardo da Vinci). Mogłoby to wesprzeć młodych ludzi w wyszukiwaniu i podejmowaniu pracy, projektów poświęconych zdobywaniu doświadczenia zawodowego, przyuczania do zawodu i staży w innym państwie członkowskim<sup>45</sup>.

## **VI. DALSZE KROKI**

Mimo licznych wysiłków podejmowanych na poziomie unijnym i krajowym, perspektywy zatrudnienia dla młodzieży europejskiej uległy w zeszłym roku dalszemu pogorszeniu. Pilnie potrzebna jest jeszcze silniejsza reakcja. Niniejszy komunikat przedstawia przeprowadzoną przez Komisję analizę sytuacji. Daje on ogólny przegląd tego, co można osiągnąć poprzez instrumenty polityki zatrudnienia w celu zaradzenia zaistniałej sytuacji, zarówno na szczeblu UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. Musi zostać podjęte wspólne działanie, aby zbudować silne partnerstwo zaufania ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, czy będą to służby zatrudnienia, instytucje edukacyjne, partnerzy społeczni, pracodawcy, czy organizacje młodzieżowe. Chodzi tutaj o gospodarczą i społeczną przyszłość Europy.

---

<sup>45</sup> Ponadto w celu wspierania mobilności młodzieży Komisja zamierza przedstawić inicjatywę „Karta mobilnej młodzieży”.



Komisja:

- wzywa państwa członkowskie do szybkiego przyjęcia wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży, który jest częścią niniejszego pakietu oraz do wprowadzenia swoich programów gwarancji dla młodzieży w 2013 r.;
- wzywa partnerów społecznych do działań na rzecz przyjęcia ram jakości dla staży, aby zagwarantować, że staże zapewnią młodzieży w bezpiecznych warunkach dobrej jakości doświadczenie zawodowe;
- utworzy europejski sojusz na rzecz przyuczania do zawodu w celu poprawienia jakości i ofert przyuczania do zawodu i promowania krajowego partnerstwa na rzecz szkolenia zawodowego w systemie dualnym oraz
- zainicjuje w pierwszej połowie 2013 r. konsultacje z zainteresowanymi stronami na temat przygotowania programu EURES dotyczącego miejsc pracy dla młodzieży oraz przedstawi inicjatywę oparcia unijnych instrumentów mobilności, finansowania ich i zarządzania nimi, na bardziej strukturalnych zasadach, proporcjonalnych do ich znaczenia.