

Jacek Męcina

*Instytut Polityki Społecznej
Uniwersytet Warszawski¹*

„Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy

Streszczenie

Młodzież jest jedną z grup defaworyzowanych na rynku pracy, zarówno w Polsce, jak i w innych krajach Europy. Wysoki wskaźnik bezrobocia wśród ludzi młodych i społeczne oraz ekonomiczne skutki tej sytuacji spowodowały, że Komisja Europejska i rządy państw członkowskich, które borykają się z tym problemem, wypracowały wspólne działania na rzecz poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy. Opracowano m.in. „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Package*), w ramach którego podjęto inicjatywę ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (*Youth Guarantee*). Odpowiedzią Polski na te dokumenty KE był „Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce” opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z wykorzystaniem „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”, którego celem ma być praktyczna realizacja działań na rzecz jak najszybszego odwrócenia negatywnej tendencji w zatrudnieniu młodzieży. Realizacja „Gwarancji dla młodzieży” zakłada m.in., że wszyscy młodzi ludzie poniżej 25. roku życia – niezależnie od tego, czy zarejestrują się w urzędzie pracy czy też nie – uzyskają dobrej jakości ofertę w ciągu czterech miesięcy od zgłoszenia się do programu. Oferta

¹ Instytut Polityki Społecznej UW, ul. Nowy Świat 67, 00-927 Warszawa, adres elektroniczny autora: jmecina@hotmail.com

ta powinna być dostosowana do indywidualnych potrzeb i sytuacji. Przewidywane jest też wprowadzenie nowych narzędzi, takich jak system bonów stażowych, zatrudnieniowych, na przesiedlenie oraz pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej czy zwolnienie pracodawców z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych za zatrudnionego bezrobotnego w wieku do 30 lat. Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wychodzi naprzeciw potrzebie stworzenia kompleksowej oferty wsparcia dla młodych osób i jest uzupełnieniem oraz wzmocnieniem dotychczasowych działań.

Słowa kluczowe: rynek pracy, aktywizacja zawodowa młodzieży, gwarancje dla młodzieży, OHP

Wprowadzenie

Praca ze społecznego punktu widzenia jest podstawowym warunkiem samorealizacji jednostki, sprzyja niezależności ekonomicznej, buduje poczucie własnej wartości. Brak pewności co do stałości zatrudnienia, częste zmiany miejsca i charakteru pracy, utrata pracy, bezrobocie, długotrwałe i bezskuteczne poszukiwanie pracy – wszystko to wpływa na wiele aspektów życia jednostki, ma swój wymiar ekonomiczny, społeczny i prawny. Brak pracy nie tylko powoduje pauperyzację i niemożność zaspokojenia różnorodnych potrzeb, ale także wpływa na psychikę, odbierając możliwość samorealizacji, zmianę lub odkładanie planów rodzinnych i życiowych, prowadząc do alienacji, marginalizacji, braku poczucia przynależności (Męcina 2013, s. 7). Te negatywne skutki bezrobocia z jeszcze większą mocą ujawniają się w przypadku ludzi młodych, którzy na etapie wchodzenia w dorosłość ekonomiczną i społeczną napotykać bariery startu zawodowego. Skutki społeczne rozpoczynania dorosłości od bezrobocia, zwłaszcza długotrwałego, to osłabienie pozycji młodzieży na rynku pracy i jej słabsze perspektywy kariery zawodowej, często rezygnacja z planów założenia i rozwoju rodziny, frustracja czy wreszcie decyzja o migracji zarobkowej. Młodzież jest również bardziej niż starsze pokolenia wystawiona na ryzyko bezrobocia w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej. Dlatego w okresach spowolnienia gospodarczego jej pozycja na rynku pracy jest szczególnie trudna. Zrozumienie znaczenia tego problemu w polskich warunkach sprzyjało wypracowaniu szczególnych instrumentów polityki rynku pracy skierowanych właśnie do młodzieży. W ostatnim 25-leciu powstało kilka programów rynku pracy służących aktywizacji zawodowej młodzieży. Okres kryzysu gospodarczego o zasięgu globalnym i pogorszenie sytuacji na rynku pracy to kolejny moment, w którym działania na rzecz młodych muszą zyskać rangę priorytetu – i to już nie tylko z krajowego, ale i europejskiego punktu widzenia. Jakie działania zaplanowano w Polsce, aby trwale poprawić sytuację młodych na rynku pracy? Czy plan „Gwarancji dla młodzieży” ma jedynie charakter interwencji czy też oznacza stałe i systemowe podejście do tego problemu? Jak korzystać z „Gwarancji...”, aby osiągnąć trwały efekt poprawy sytuacji na rynku pracy młodych, co powinno pozytywnie wpływać nie tylko na wskaźniki bezrobocia, ale i sprzyjać wzrostowi zatrudnienia, zahamowaniu procesów migracyjnych,

a nawet odwróceniu niekorzystnych tendencji? To kluczowe pytania badawcze, które autor stawia w prezentowanej analizie będącej formą ewaluacji *ex ante*. Opracowanie niniejsze, omawiając sytuację młodzieży na rynku pracy, ma na celu zaprezentowanie planu „Gwarancji...” przygotowanego w Polsce oraz dokonanie oceny potencjalnych korzyści z realizacji programu w najbliższej i dalszej perspektywie. W podsumowaniu analizy zidentyfikowane zostały także nowe wyzwania, jakim trzeba sprostać w obszarze polityki społecznej i polityki zatrudnienia.

Gwarancje dla młodzieży jako plan poprawy sytuacji młodzieży na rynku pracy – kontekst europejski

Wysoka stopa bezrobocia młodzieży jest problemem nie tylko dla Polski, ale także dla wielu krajów Unii Europejskiej, szczególnie południowych, w których niemal połowa młodych ludzi nie ma pracy. W 2011 r. w krajach UE bez pracy, szkolenia bądź dalszej edukacji pozostawało 7,5 mln osób w wieku 15–24 lat. Ma to poważne konsekwencje dla gospodarki, która straciła z tego powodu 150 mld euro rocznie. Dramatyczna sytuacja młodzieży na europejskim rynku pracy oraz związane z tym zjawiskiem problemy gospodarcze, społeczne i polityczne stały się przesłankami dla inicjatywy Komisji Europejskiej i wypracowywania w krajach członkowskich wspólnych działań na rzecz poprawy sytuacji młodych na rynku pracy.

W grudniu 2012 r. UE opracowała „Pakiet na rzecz zatrudnienia młodzieży” (*Youth Employment Package*), w ramach którego podjęto inicjatywę ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (*Youth Guarantee*) (Komunikat KE 2012). Do państw członkowskich UE skierowano postulat, aby osobom w wieku do 25 lat, które nie pracują ani nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu², **w ciągu 4 miesięcy od zakończenia przez nie kształcenia formalnego lub utraty pracy** zapewniły dobrej jakości ofertę zatrudnienia lub dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu. Chodzi o ofertę, która będzie dostosowana do indywidualnych potrzeb i sytuacji.

Przyjęte w dniu 22 kwietnia 2013 r. przez Radę zalecenie w sprawie ustanowienia „Gwarancji dla młodzieży” (2013 C 120/01) obliguje wszystkie państwa do ich wdrożenia. Na szczycie Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego 2013 r. Komisja Europejska uzupełniła zalecenia dotyczące „Gwarancji dla młodzieży” decyzją o realizacji „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” (*Youth Employment Initiative – YEI*) dla regionów, w których poziom bezrobocia osób w wieku 15–24 lat przekracza 25 proc. Wśród tych państw znalazła się również Polska, gdzie na realizację YEI przewidziano 550 mln euro.

W czerwcu 2013 r. Komisja Europejska przekazała do Parlamentu, Rady oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów komunikat „Pracując wspólnie na rzecz młodych Europejczyków. Wezwanie do działania w sprawie bezrobocia osób młodych” (Komunikat KE 2012). W komunikacie tym wzywa się instytucje Unii Europejskiej, państw członkowskich, a także partnerów społecznych i społeczeństwa oby-

² Niezależnie od tego, czy zarejestrują się w urzędzie pracy czy też nie.

watelskie Wspólnoty do niezwłocznego podjęcia wspólnych działań na rzecz zatrudnienia młodzieży we wskazanych przez Komisję obszarach. Kraje Unii Europejskiej przystąpiły do opracowywania krajowych planów gwarancji dla młodzieży. Komisja Europejska pomagała wszystkim krajom w opracowaniu takich planów i w jak najszybszym wdrożeniu ich w życie. Ułatwiała także wymianę najlepszych praktyk między rządami poszczególnych krajów³. Na uwagę zasługuje tu program wzajemnego uczenia się będący częścią europejskiej strategii zatrudnienia. „Gwarancje dla młodzieży” wydają się szansą na potraktowanie problemu bezrobocia młodzieży w Europie w sposób skoordynowany i spójny, jednak ważne jest, aby w praktyce potencjał gwarancji był w pełni wykorzystywany, co jest uzależnione nie tylko od środków, jakie zostaną przeznaczone na realizację programu, ale także od woli politycznej jego realizatorów. Przewodniczący PE Martin Schulz podczas spotkania z Radą 13 grudnia 2012 r. stwierdził: „Kryzys nie może okradać młodych Europejczyków z godnej przyszłości. Gwarancja dla młodzieży jest szalenie istotna, nie może pozostać jedynie zapisem na papierze [...]”⁴.

Odpowiedzią Polski na te dokumenty Komisji Europejskiej był „Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce” opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej z wykorzystaniem „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”⁵, którego celem ma być praktyczna realizacja działań na rzecz jak najszybszego odwrócenia negatywnej tendencji w zatrudnieniu młodzieży nie tylko w Polsce, ale także w Unii Europejskiej.

Sytuacja młodzieży na rynku pracy w Polsce

Analizując na podstawie głównych wskaźników sytuację na polskim rynku pracy, można stwierdzić, że na tle innych państw UE28 jest ona relatywnie dobra. Rośnie wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 15–64 lat – jego skumulowana zmiana, od 2008 r., wynosi 0,8 punktu procentowego, podczas gdy w całej Wspólnocie zmiana ta w roku 2013 osiągnęła poziom –1,6 punktu procentowego. Polska znajduje się wśród sześciu państw członkowskich, w których wzrost wskaźnika zatrudnienia jest najwyższy. Obecnie w Polsce wynosi on 60,0 proc., podczas gdy w UE28 jest to 64,1 proc. (tabela 1). Różnica ta wynika w głównej mierze z niskiej aktywności zawodowej kobiet po 59. roku życia.

³ Przykładem kompleksowego systemu gwarancji dla młodzieży jest system opracowany w Finlandii. Jak wynika z badania przeprowadzonego przez Eurofound w 2011 r., 83,5 proc. młodych osób poszukujących pracy otrzymało tam ofertę w ciągu 3 miesięcy od rejestracji w urzędzie dla bezrobotnych. Fiński system umożliwił szybkie opracowanie zindywidualizowanych programów dla młodych ludzi, co wpłynęło na obniżenie stopy bezrobocia. por. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=pl> [dostęp: 7.07.2014].

⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20130108STO05234/html/Gwarancja-dla-m%C5%82odzie%C5%BCy-szansa-na-lepsze-jutro-dla-m%C5%82odych-Europejczyk%C3%B3w>

⁵ Opracowanie takiego planu było obligatoryjne dla państw UE, w których występują regiony o stopie bezrobocia osób młodych wyższej niż 25 proc., w terminie do grudnia 2013 r.

Tabela 1. Wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2020	2011	2013
Polska	51,7	51,4	51,4	52,8	54,5	57,0	59,2	59,3	59,3	59,7	60,0
UE28	62,3	62,6	62,7	63,4	64,3	65,3	65,7	64,5	64,0	64,1	64,1
Różnica	-10,6	-11,2	-11,3	-10,6	-9,8	-8,3	-6,5	-5,2	-4,7	-4,4	-4,1

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Bardziej od średniej UE28 odbiegają wskaźniki zatrudnienia osób dojrzałych (55–64) oraz młodych (15–24), odpowiednio 9,5 i 8,1 punktu procentowego w 2013 r. Co ciekawe, od 2008 r. wśród młodych mieszkańców krajów Unii jedynie w Niemczech odnotowano symboliczny dodatni skumulowany wzrost wskaźnika (0,2 punktu procentowego) (tabela 2). Polska na tym tle wypada ciągle powyżej średniej dla całej UE28. Jest to wynikiem przede wszystkim spowolnienia gospodarczego z lat 2008–2010 i 2012–2013, kiedy to właśnie młodzi ludzie, z uwagi na wiele czynników, mieli problemy ze startem zawodowym, a także tracili zatrudnienie szybciej aniżeli osoby starsze, z większym doświadczeniem.

Tabela 2. Wskaźniki zatrudnienia osób w wieku 15–24 i 55–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-24	Polska	22,0	21,2	21,1	22,5	24,0	25,8	27,3	26,8	26,4	24,9	24,7	24,2
	UE 28	36,6	35,9	35,6	35,9	36,5	37,2	37,3	34,9	33,9	33,5	32,7	32,3
	różnica	-14,6	-14,7	-14,5	-13,4	-12,5	-11,4	-10,0	-8,1	-7,5	-8,6	-8,0	-8,1
55-64	Polska	26,6	27,1	26,1	27,2	28,1	29,7	31,6	32,3	34,1	36,9	38,7	40,6
	UE 28	38,1	39,8	40,4	42,2	43,4	44,5	45,5	45,9	46,3	47,3	48,8	50,1
	różnica	-11,5	-12,7	-14,3	-15,0	-15,3	-14,8	-13,9	-13,6	-12,2	-10,4	-10,1	-9,5

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Negatywne zjawisko wzrostu stopy bezrobocia podlega tendencjom zbliżonym do obserwowanych na rynku pracy w całej Unii Europejskiej. Zauważalne są jednak różnice czasowe w intensywności wzrostu stopy bezrobocia w Polsce i w całej Unii. Wzrost stopy bezrobocia w Polsce nastąpił później niż w większości krajów europejskich, wolniejsza była też dynamika tego wzrostu. Warto również zwrócić uwagę, że począwszy od roku 2012, stopa bezrobocia w Polsce jest niższa niż średnia w UE28. W 2013 r. w Polsce wyniosła ona 10,5 proc., podczas gdy średnio w Unii wskaźnik ten osiągnął wartość 11,0 proc. Relatywnie niższa

jest stopa bezrobocia wśród osób dojrzałych (w wieku 55–64 lat). Po zauważalnym spadku w latach 2006–2007, od roku 2009 występuje jednak powolny wzrost tego wskaźnika – do poziomu 7,7 proc. w 2013 r. W tym okresie stopa bezrobocia w tej grupie wiekowej jest zbliżona do średniej w UE28, przewyższając ją w ostatnich latach o 0,1 punktu procentowego (tabela 3).

Tabela 3. Stopa bezrobocia osób w wieku 15–64, 15–24 i 55–64 lat w Polsce i UE28 (w proc.)

Wyszczególnienie		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15-64	Polska	20,2	19,7	19,4	18,0	14,0	9,7	7,2	8,3	9,7	9,8	10,2	10,5
	UE 28	9,1	9,2	9,3	9,1	8,3	7,2	7,1	9,0	9,7	9,8	10,6	11,0
	różnica	11,1	10,5	10,1	8,9	5,7	2,5	0,1	-0,7	0,0	0,0	-0,4	-0,5
15-24	Polska	41,6	41,4	40,1	36,9	29,8	21,7	17,3	20,6	23,7	25,8	26,5	27,3
	UE 28	18,1	18,3	18,7	18,7	17,4	15,5	15,6	19,9	21,0	21,4	22,9	23,3
	różnica	23,5	23,1	21,4	18,2	12,4	6,2	1,7	0,7	2,7	4,4	3,6	4,0
55-64	Polska	10,3	10,6	10,7	10,8	8,5	6,8	5,3	6,3	7,1	6,9	7,4	7,7
	UE 28	6,3	6,5	6,9	6,4	6,2	5,5	5,1	6,3	6,9	6,8	7,3	7,6
	różnica	4,0	4,1	3,8	4,4	2,3	1,3	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1

Źródło: opracowanie Departamentu Analiz Ekonomicznych i Prognoz MPiPS na podstawie danych Eurostat.

Podobnie jak w większości krajów europejskich, największym problemem rynku pracy w Polsce jest wysoka stopa bezrobocia wśród osób w wieku do 25 lat. Niepokojący jest systematyczny wzrost tego wskaźnika z poziomu 17,3 proc. w 2008 r. do 27,3 proc. w 2013 r. Wzrost liczby bezrobotnych jest oczywistą konsekwencją spowolnienia gospodarczego, dlatego też planowany wzrost zatrudnienia powinien wynikać w pierwszej kolejności z odbudowania zdolności gospodarki do wzrostu produkcji i w konsekwencji do wzrostu PKB. Jak wskazują prezentowane wskaźniki, w Polsce, podobnie jak w innych krajach Unii Europejskiej, sytuacja młodzieży na rynku pracy jest zdecydowanie trudniejsza niż osób ze starszych grup wiekowych. Przejawia się to niewielkim poziomem aktywności zawodowej, stosunkowo niskim wskaźnikiem zatrudnienia i wysokim bezrobociem młodych. Według danych Eurostatu zharmonizowana stopa bezrobocia młodzieży w styczniu 2014 r. wyniosła w Polsce 27,4 proc. wobec 2,5-krotnie niższego wskaźnika dla społeczeństwa ogółem. Stopa bezrobocia młodzieży w Polsce, podobnie jak w UE, zmniejszyła się o 0,3 punktu procentowego w porównaniu ze stanem sprzed roku. Nadal jednak jej wartość pozostaje wyższa niż średnia w UE, gdzie wyniosła 23,4 proc.

Jest to problem szczególnie ważny ze względu na dotkliwe skutki bezrobocia młodzieży, nie tylko mające wpływ na sytuację życiową tej grupy, ale i przekładające się na poziom rozwoju społeczeństwa oraz sytuację demograficzną. Wysokie bezrobocie młodzieży i niepewność sytuacji zawodowej powodują coraz częściej uzależnienie materialne

od rodziców oraz odkładanie decyzji o założeniu rodziny. To z kolei staje się przyczyną niskich współczynników dzietności w Polsce i postępującego starzenia się społeczeństwa. Wywołuje też skrajne zachowania: popadanie w konflikt z prawem, uzależnienia, demonstracje niezadowolonych młodych ludzi. Niekorzystnym zjawiskiem jest też duże natężenie migracji zarobkowych młodych ludzi. Zatem w interesie całego społeczeństwa jest, by znajdowali oni zatrudnienie – dzięki temu będą osiągać dochody, przyczyniali się do wzrostu konsumpcji, a tym samym generowali wzrost PKB. Praca umożliwi im też realizację planów życiowych i rodzinnych.

Wpływ na sytuację osób młodych w zakresie zatrudnienia miał niewątpliwie kryzys ekonomiczny, odczuwany na rynku pracy w szczególności właśnie przez młodych. W roku 2009 liczba młodych bezrobotnych zwiększyła się o blisko 40 proc. wobec ogólnego wzrostu bezrobocia o ponad 28 proc., a udział młodych w liczbie zarejestrowanych wzrósł do 22,5 proc. Co prawda w następnych latach sytuacja zaczęła się stabilizować, ale wskaźnik bezrobocia młodych ludzi nadal jest bardzo wysoki, przy czym zależy od poziomu ich wykształcenia. W końcu 2013 r. młodzi bezrobotni stanowili 18,6 proc. ogółu zarejestrowanych bezrobotnych. I chociaż jest to udział znacznie niższy niż jeszcze 15 lat temu, gdy co trzeci spośród bezrobotnych nie ukończył 25 lat, oznacza jednak, że aż co piąty zarejestrowany to osoba młoda. Ponadto charakterystyczne dla tego wskaźnika jest duże zróżnicowanie regionalne. Udział młodych bezrobotnych wśród zarejestrowanych jest szczególnie wysoki w województwie małopolskim, gdzie w końcu 2013 r. wynosił 23,3 proc., podczas gdy najniższy był w dolnośląskim – 15,0 proc. (*Plan realizacji...* 2014, s. 7).

Charakterystyczną cechą sytuacji ludzi młodych na rynku pracy w Polsce jest ich późniejsze niż w innych krajach UE wkraczanie na rynek pracy. Według danych Eurostatu młodzi Polacy, podejmując pierwszą pracę, są o 2 lata starsi niż młodzi w innych krajach europejskich (prawie 7 lat w porównaniu z Holandią) (Eurostat 2013). Później na rynku pracy startuje tylko młodzież z Grecji, Włoch, Węgier, Luksemburga i Rumunii. O ile w poszczególnych państwach Unii Europejskiej średni wiek wkraczania na rynek pracy na ogół pozostaje na niezmiennym poziomie lub obniża się, o tyle w Polsce systematycznie wzrasta.

Głównym powodem tego zjawiska jest wydłużający się okres nauki. Młodzi coraz rzadziej kończą swoją edukację na poziomie szkoły zawodowej lub średniej. Fakt, że aktywny zawodowo jest jedynie co trzeci Polak do 25. roku życia, wynika często z kontynuowania nauki (na uczelniach państwowych lub prywatnych) lub uzupełniania kwalifikacji. Niemal 90 proc. biernych zawodowo młodych Polaków uczy się lub studiuje. O ile w roku szkolnym 1990/1991 było wśród nich niewiele ponad 400 tys. osób kształcących się w szkołach wyższych, to w roku akademickim 2012/2013 – blisko 1,7 mln osób (*Rocznik Statystyczny 2013*, s. 341). Co prawda liczba studiujących, głównie za sprawą zmian demograficznych, w ciągu ostatnich lat spada, jednak współczynniki skolaryzacji są wciąż wysokie.

Skłonność do długiego uczenia się i odkładania wejścia na rynek pracy wynika nie tylko z obowiązku szkolnego (w Polsce do 18. roku życia, podczas gdy w większości krajów Europy obowiązek nauki kończy się w wieku 16 lat) czy też chęci zwiększenia swoich szans na rynku pracy przez zdobycie wykształcenia wyższego, ale także z sytuacji na rynku

pracy i wymogów prawnych zatrudniania młodocianych, tj. osób poniżej 18. roku życia. Również starsi pracownicy są przeciwni zatrudnianiu młodzieży, często uważają, że podstawowym (niektórzy twierdzą nawet, że jedynym) obowiązkiem młodzieży powinna być nauka i że młodzi ludzie zdążą się jeszcze w życiu napracować; stanowisko to może się wydawać uzasadnione w kontekście podwyższonego wieku emerytalnego. Z badań CBOS wynika jednak, że nawet wakacyjna praca młodzieży budzi zastrzeżenia wśród dorosłych: aż 95 proc. z nich uważa, że nie powinni jej wykonywać uczniowie szkół podstawowych, sprzeciw 70 proc. respondentów budzi praca gimnazjalistów. Istnieje też grupa dorosłych (14 proc.), która uważa, że pracować nie powinni nawet uczniowie szkół średnich (CBOS 2012). Ankietowani mogą się kierować przeświadczeniem, że mniej pracującej młodzieży to więcej możliwości dla starszych pracowników.

Około 5,5 proc. biernych zawodowo młodych ludzi pozostaje nieaktywnych z powodu obowiązków rodzinnych i związanych z prowadzeniem domu, a kolejne 2 proc. z powodu choroby i niepełnosprawności. Oznacza to, że faktycznie tylko około 2 proc. osób w wieku 15–24 lat (około 60 tys. osób) jest nieaktywnych zawodowo z powodu braku pracy lub zniechęcenia bezskutecznością jej poszukiwania, bądź też pracy poszukuje, ale nie jest gotowa do jej podjęcia.

Zasadniczo, omawiając problem aktywności zawodowej młodzieży, należy skupić uwagę na tych osobach, które pozostają bezrobotne lub nieaktywne zawodowo z innych powodów niż nauka, obowiązki rodzinne czy choroba, co oznacza grupę liczącą około 88 tys. osób nieaktywnych zawodowo oraz około 400 tys. bezrobotnych w wieku 15–24 lat (BAEL 2013, s. 113). Na podstawie Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności obliczany jest wskaźnik NEET (ang. *not in employment, education and training*) obejmujący nieco szerszą grupę osób. Koncepcja „młodzieży NEET”, czyli „młodzieży bez pracy, nauki czy szkolenia”, jest coraz częściej stosowana przy opisywaniu sytuacji ludzi młodych na rynku pracy w UE. „Młodzież NEET”, to osoby w wieku 17–25 lat (choć niekiedy w zależności od potrzeb stosuje się bardziej szczegółowe podziały, np. 16–18, 18–20 itd.), które obecnie nie mają pracy, nie uczestniczą w szkoleniach ani nie są studentami. Odsetek młodzieży NEET nazywany jest wskaźnikiem wycofania się z rynku pracy lub ostrzej – wycofania się ze społeczeństwa w ogóle. Wskaźnik NEET dla osób w wieku 15–17 lat w Polsce przyjmuje bardzo niską wartość – zaledwie 0,6 proc. w 2012 r. – pięciokrotnie niższą niż dla całej UE (BAEL 2013, s. 131). Wynika to przede wszystkim z faktu istnienia w Polsce wyżej wspomnianego obowiązku nauki do 18. roku życia. Z tego też względu odsetek młodzieży niekontynuującej nauki wynosi w Polsce zaledwie 5,7 proc. (wobec 12,8 proc. w UE). W kolejnych grupach wiekowych wskaźnik NEET przyjmował coraz wyższe wartości. Zgodnie z danymi Eurostatu dla Polski za rok 2012, w grupie osób, których wiek zawierał się w przedziale 18–24 lat, wskaźnik ten wynosił 15,9 proc. Natomiast dla całej grupy wiekowej 15–24 lat wskaźnik NEET osiągnął 11,8 proc. i był o około 1,5 punktu procentowego niższy niż wskaźnik liczony dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. W roku 2013 wskaźnik ten dla Polski w grupie 15–17 lat wyniósł 0,7 proc., w grupie 18–24 lat 16,7 proc., a w całej grupie wiekowej 15–24 lat wzrósł do 12,5 proc. Oznacza to, że wielkość omawianej populacji szacowana jest na około

560 tys. osób, w tym około 8 tys. liczy grupa osób w wieku 15–17 lat. Należy zauważyć, że na poziomie województw wskaźniki procentowe znacznie lepiej niż liczebność grupy zaliczonej do tej kategorii odzwierciedlają faktyczny problem bierności społecznej młodzieży. Wynika to z faktu, że wpływ na liczebność młodzieży NEET ma liczba ludności w danej grupie wiekowej, stąd najwyższe liczby młodych zakwalifikowanych do NEET wystąpiły w województwach o najwyższej liczbie ludności, tj. śląskim, mazowieckim, małopolskim i wielkopolskim. Natomiast wskaźnik NEET w grupie 15–24 lat pokazuje zupełnie inny rozkład. Najwyższe jego wartości w 2013 r. zanotowano w województwach: podkarpackim (17,2 proc.), lubuskim (16,8 proc.), warmińsko-mazurskim (16,2 proc.) oraz zachodniopomorskim (15,5 proc.). Najniższą wartość zanotowano w mazowieckim (9,2 proc.), a niewiele wyższą w podlaskim (9,8 proc.).

Jak pokazują badania OECD przedstawione w dokumencie „Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A strategic approach to skills Policies” (OECD 2012), w przypadku osób młodych (w wieku 16–24 lat), które uczą się i/lub pracują, wraz z wiekiem zwiększają się kompetencje, natomiast w przypadku osób z grupy NEET – kompetencje maleją. Brak umiejętności praktycznych i doświadczenia zawodowego jest najczęściej podnoszonym argumentem w kontekście bezrobocia młodych osób (OECD 2012).

Część młodych ludzi zaliczonych do grupy NEET nie rejestruje się w urzędach pracy i pozostaje wykluczona z rynku pracy przede wszystkim z powodu niezakończonej edukacji formalnej, a tym samym – braku kwalifikacji zawodowych. Osoby te często nie są zainteresowane podejmowaniem zatrudnienia, bo nie widzą takiej potrzeby, albo też nie mają ochoty szkolić się i dokształcać. Bardzo trudno jest aktywizować tę grupę. Może ona liczyć nawet około 150 tys. osób, jeśli zbiorowość NEET pomniejszymy o zarejestrowanych w urzędach pracy bezrobotnych.

Jak już pisałem, do grupy NEET w wieku 15–24 lat w 2013 r. zaliczono około 560 tys. osób. Spośród nich 407 tys. stanowiły osoby bezrobotne według definicji stosowanych w BAEL. Z grupy tej fakt rejestracji w urzędach pracy deklarowało niecałe 270 tys. osób, czyli około 66 proc. bezrobotnych według BAEL.

Dane te nie pokrywają się (ze względów metodologicznych) z faktyczną liczbą młodych ludzi, którzy zarejestrowali się jako bezrobotni w urzędach pracy. W 2013 r. średnia liczba bezrobotnych zarejestrowanych w urzędach pracy w wieku 18–24 lat wyniosła około 410 tys. osób, czyli była o ponad 142 tys. osób wyższa niż wskazana w BAEL. Różnice te wynikać mogą z braku deklaracji o rejestracji w urzędzie pracy przez część osób bezrobotnych biorących udział w BAEL. Z drugiej strony może to być efekt wykonywania pracy na czarno przez zarejestrowanych bezrobotnych, co powoduje, że w BAEL są oni zaliczani do pracujących. Trudno ocenić, jak duży procent ludzi młodych podejmuje zatrudnienie w szarej strefie. Jeżeli poddamy analizie chociażby tylko ogłoszenia pojawiające się w internecie, rzeczywista skala zarobkowania może się okazać wcale niemała. Polska młodzież, niekoniecznie pełnoletnia, udziela korepetycji, pisze wypracowania i prezentacje, naprawia komputery, handluje lub pracuje nieformalnie w rodzinnych firmach. Zalegalizowanie tej działalności i pominięcie niektórych formalności mogłoby diametralnie zmienić statystyki, ale także wpływać na przyszłe emerytury tych młodych ludzi.

„Gwarancje dla młodzieży” – charakterystyka programu

Ograniczanie bezrobocia ludzi młodych stanowi od wielu lat jeden z priorytetów polityki rynku pracy w Polsce. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. zaliczała osoby do 25. roku życia do jednej z kategorii społecznych będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, a tym samym uprawnionych do specjalnej pomocy, m.in. przygotowania indywidualnego planu działania przez publiczne służby zatrudnienia oraz szeregu programów aktywizacji dedykowanych młodzieży. Wprowadzenie w Polsce „Gwarancji dla młodzieży” niejako wpisuje się w politykę rynku pracy realizowaną przez MPiPS oraz władze centralne i samorządowe. Poprzedziła je realizacja od 2012 r. programu „Młodzi na rynku pracy”, który jest uzupełnieniem standardowych usług oferowanych bezrobotnym do 30. roku życia, a także uruchomieniem projektu pilotażowego „Twoja kariera – Twój wybór”, który przez wprowadzenie nowych rozwiązań w polityce rynku pracy stanowił próbę przełamania barier utrudniających młodym ludziom wyjście z bezrobocia. Młodzież uczestnicząca w tym projekcie otrzymywała wsparcie w dwóch obszarach:

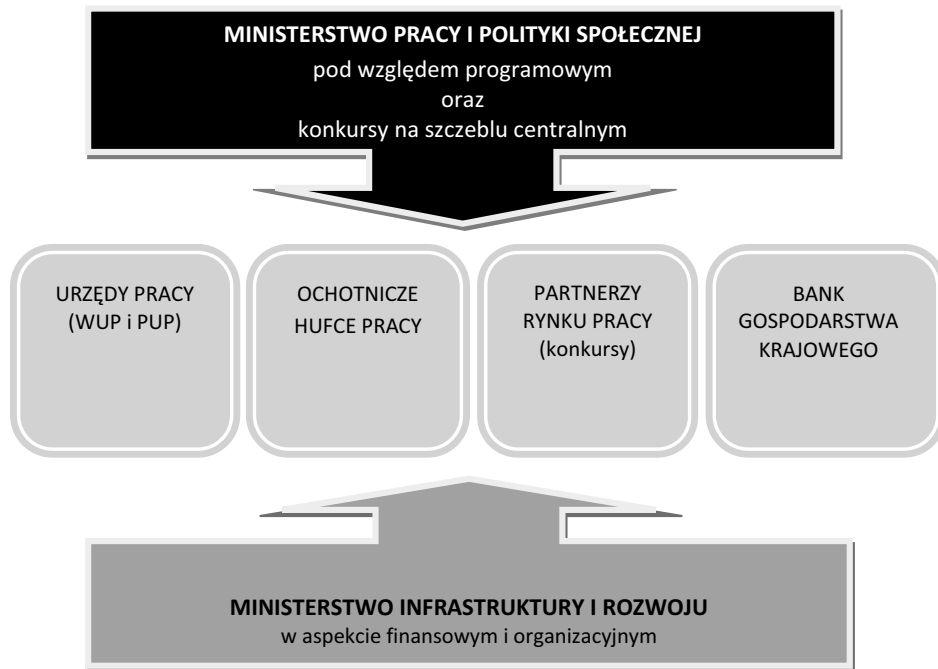
- 1) edukacyjnym – oferującym możliwość zdobycia pożądaných umiejętności dzięki wykorzystaniu bonów szkoleniowych (w formie kursu lub warsztatu szkoleniowego), bonów na kształcenie zawodowe lub policealne oraz bonów na kształcenie podyplomowe;
- 2) zatrudnieniowym – stwarzającym możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego w formie stażu połączonego z późniejszym zatrudnieniem (bon stażowy) bądź zatrudnienia subsydiowanego (bon dla pracodawcy za zatrudnienie absolwenta szkoły wyższej) oraz zwiększenia mobilności zawodowej (dotacja na zasiedlenie).

Realizacja projektów pilotażowych pozwoliła na sprawdzenie nowych instrumentów wsparcia adresowanych do młodzieży i została wykorzystana w znowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Według „Planu realizacji «Gwarancji dla młodzieży» w Polsce” działania przewidziane w ramach wdrażania „Gwarancji dla młodzieży” tworzą „wartość dodaną” wobec realizowanej polityki rynku pracy w zakresie walki z bezrobociem młodzieży. Dodatkowa interwencja prowadzona za środków EFS i YEI pozwoli na intensyfikację działań krajowych, a co za tym idzie zwiększenie efektów końcowych realizacji wsparcia na rzecz osób młodych” (*Plan realizacji...* 2014, s. 12).

Opracowanie i wprowadzenie w życie systemu „Gwarancji dla młodzieży” wymagało ścisłej współpracy między wszystkimi zainteresowanymi stronami: różnymi gałęziami administracji, władzami publicznymi, służbami zatrudnienia, podmiotami świadczącymi usługi poradnictwa zawodowego, instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, instytucjami wsparcia młodzieży, przedsiębiorcami, pracodawcami, związkami zawodowymi itp. Już zalecenia Rady z 22 kwietnia 2013 r. w sprawie „Gwarancji dla młodzieży” (2013/C 120/01) kładły szczególny nacisk na ustanowienie partnerstwa różnych instytucji i podmiotów na rzecz wsparcia osób młodych. Kwestie złożoności i rozległości partnerstwa w procesach opracowywania i realizacji „Gwarancji...” w Polsce wynikają ze specyficznego samorządowego i zdecentralizowanego modelu publicznych służb zatrudnienia, wymagającego odpowiednich uregulowań prawnych umożliwiających realizację „Gwarancji...”.

Na szczeblu centralnym należy wskazać czterech strategicznych partnerów realizacji „Gwarancji...” (rysunek 1).

Rysunek 1. Instytucjonalna koncepcja realizacji planu „Gwarancji dla młodzieży”



Źródło: *Plan realizacji...* 2014, s. 24.

Każdy z partnerów strategicznych powinien współpracować, poprzez swoje jednostki organizacyjne i placówki, z gęstą siecią instytucji społeczno-gospodarczych, stowarzyszeń, fundacji, organizacji pozarządowych. Konieczność tworzenia nowych uregulowań prawnych wymaga na etapie projektowania szerokich konsultacji oraz uzgodnień, a następnie procedowania wprowadzanych zmian. To oznacza potrzebę zaangażowania partnerów społecznych na każdym z etapów projektowania i wdrażania działań na rzecz realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce. Ich zadania kształtują się następująco:

1. Do Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej należy:
 - określenie priorytetów, z uwzględnieniem ich komplementarności wobec zawartych w rządowych dokumentach strategiczno-programowych celów dotyczących zatrudniania młodych;
 - wskazanie ramowego zakresu działań w realizacji „Gwarancji dla młodzieży”;
 - sprawowanie merytorycznego nadzoru nad przebiegiem realizacji „Gwarancji dla młodzieży”;

- oparta na statystyce publicznej sprawozdawczość z wdrożenia „Gwarancji dla młodzieży”;
 - kontrola działań Ochotniczych Hufców Pracy skierowanych do osób młodych w ramach PO WER (Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój), w tym ich finansowania;
 - współpraca z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie finansowania pożyczek dla młodych;
 - pośredniczenie w działaniach realizowanych przez BGK i OHP oraz ogłaszanie konkursu na szczeblu centralnym;
 - opracowywanie we współpracy z partnerami zasad konkursu centralnego i kierunkowych wytycznych dotyczących konkursów na poziomie regionalnym.
2. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju wykonuje następujące zadania:
- kieruje „Inicjatywą na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” i zapewnia środki na jej realizację;
 - określa zasady wydatkowania środków przeznaczonych na realizację „Gwarancji dla młodzieży” pochodzących z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” i monitoruje jego prawidłowość;
 - prowadzi sprawozdawczość z wykorzystania środków „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych” oraz Europejskiego Funduszu Społecznego.
3. Komenda Główna Ochotniczych Hufców Pracy:
- kieruje działaniami związanymi z wdrażaniem przez OHP „Gwarancji dla młodzieży” na terenie całego kraju; sprawuje nadzór nad jednostkami regionalnymi i koordynuje ich pracę;
 - jest projektodawcą przedsięwzięć, które służą realizacji „Gwarancji dla młodzieży” przez jednostki OHP.
4. Bank Gospodarstwa Krajowego jest dysponentem środków, które wspierają uruchomienie działalności gospodarczej w ramach „Gwarancji dla młodzieży”, biorąc pod uwagę wnioski i doświadczenia z pilotażowego programu „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie”, który polega na udzielaniu pożyczek za pośrednictwem BGK młodym bezrobotnym na uruchomienie działalności gospodarczej.
- Na szczeblu regionalnym/lokalnym „Gwarancje dla młodzieży” realizowane będą przez:
- 1) wojewódzkie urzędy pracy (WUP),
 - 2) powiatowe urzędy pracy (PUP),
 - 3) struktury organizacyjne Ochotniczych Hufców Pracy (OHP),
 - 4) Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) za pośrednictwem wyłonionych pośredników finansowych,
 - 5) partnerów rynku pracy, którymi są partnerzy społeczni, agencje zatrudnienia, organizacje pozarządowe, podmioty ekonomii społecznej, instytucje szkoleniowe, instytucje dialogu społecznego, gminy oraz pracodawcy wyłonieni do realizacji tego programu.
- Jednym z ważnych filarów realizacji „Gwarancji dla młodzieży” były zmiany w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które weszły w życie 27 maja

2014 r. Nowelizacja ustawy jako jeden z celów zakłada rozszerzenie możliwości aktywizacji zawodowej grup dotąd defaworyzowanych na rynku pracy, szczególnie młodych osób, co przejawia się między innymi we wzmacnianiu mobilności zawodowej, ograniczaniu kosztów ponoszonych przez pracodawców w związku z zatrudnieniem osób bez doświadczenia zawodowego czy też wsparciu rozwoju kompetencji młodych pracowników. Ustawa, zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej, skróciła do 4 miesięcy okres⁶, w jakim urząd pracy musi przedstawić ofertę pracy, aktywizacji lub szkolenia młodemu bezrobotnemu, ale także rozszerzyła krąg osób „w szczególnej sytuacji na rynku pracy”, obejmując tą kategorią osoby w wieku do 30 lat (a nie 25, jak do tej pory). Podniosła granicę wieku do 29. roku życia w zakresie wsparcia przedsiębiorczości osób młodych, np. w przypadku pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Efektom tej zmiany jest dostosowanie ofert dla 4 podgrup – adresatów „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce. Podgrupy te i logikę interwencji prowadzonej w celu poprawy sytuacji na rynku pracy z uwzględnieniem potrzeb młodych osób przedstawiono w tabeli 4.

Wydłużenie wieku do 29 lat w przypadku 4. podgrupy beneficjentów „Gwarancji dla młodzieży” wynika z procesu przesuwania się średniego wieku zakończenia kształcenia. Według statystyk OECD w 2011 r. średni wiek polskich absolwentów szkół wyższych wynosił 26 lat, zatem uzasadnia to podwyższenie granicy wieku dla osób, które wymagają wsparcia na rynku pracy, jeśli pojawiają się bariery startu zawodowego. Z kolei możliwość skorzystania z systemu preferencyjnych pożyczek ma być środkiem zapobiegania emigracji wysoko wykształconych osób, czyli zjawisku „drenażu mózgow”. Interesującym rozwiązaniem jest skierowanie oferty wsparcia już nie tylko do absolwentów, ale także studentów ostatnich lat. Umożliwi ono wcześniejsze rozpoczęcie aktywności zawodowej. Zasadą jest także obowiązek współpracy operatora finansowego z uczelniami danego regionu, aby informacja o możliwościach i zasadach udzielania pożyczek szeroko docierała do środowiska akademickiego.

⁶ Liczony będzie od dnia rejestracji w powiatowym urzędzie pracy osoby młodej do 25. roku życia jako bezrobotnej (lub poszukującej pracy w przypadku osoby niepełnosprawnej niepozostającej w zatrudnieniu).

Tabela 4. Główne kierunki przewidywanej interwencji w ramach realizacji „Gwarancji dla młodzieży” według grup adresatów

Podgrupy adresatów	Główne kierunki przewidywanej interwencji
<p>Osoby w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończące naukę – osoby zaniedbujące obowiązek szkolny (do 16. roku życia) lub obowiązek nauki (do osiągnięcia 18. roku życia)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • udzielanie wsparcia prowadzącego do podjęcia nauki lub szkolenia bądź nabycia kwalifikacji zawodowych, przez udział w kwalifikacyjnych kursach zawodowych, oraz do nabycia elementarnych kompetencji społecznych; • uzupełnienie deficytu umiejętności językowych i cyfrowych;
<p>Osoby w wieku 18–24 lat pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (NEET) – wśród nich osoby wymagające szczególnego wsparcia, tj. oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich lub mniejszych miejscowości</p>	<ul style="list-style-type: none"> • wsparcie standardowe – przeprowadzenie diagnozy sytuacji zawodowej i osobistej młodej osoby i na tej podstawie zastosowanie interwencji standardowej obejmującej: <ol style="list-style-type: none"> a) pośrednictwo pracy i pośrednictwo w zakresie organizacji staży i praktyk b) poradnictwo zawodowe i informację zawodową c) naukę aktywnego poszukiwania pracy. • wsparcie pogłębione/kompleksowe, tzn. umożliwienie zdobycia zawodu, zmiany zawodu lub podwyższenia posiadanych kwalifikacji zawodowych, zdobycia doświadczenia zawodowego i podjęcia pracy
<p>Osoby w wieku 18–25 lat zarejestrowane jako bezrobotni – również zarejestrowani studenci studiów zaocznych i wieczorowych, niespełniający tym samym warunku zaklasyfikowania jako NEET</p>	<ul style="list-style-type: none"> • poradnictwo i pośrednictwo zawodowe oraz pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy • bony dla najbardziej aktywnych osób • staże, szkolenia • dofinansowanie dalszego kształcenia
<p>Bezrobotna młodzież oraz poszukujący pracy absolwenci szkół i uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego, w wieku 18–29 lat</p>	<p>wsparcie przedsiębiorczości osób młodych poprzez system preferencyjnych pożyczek</p>

* W przypadku osób w wieku od 15 do 24 lat z grupy tzw. NEET (niepracujący, niekształący się lub nieszkolący się) kwalifikujących się do objęcia wsparciem przez OHP wskazany okres 4 miesięcy rozpoczynać się będzie od dnia zgłoszenia przez te osoby gotowości do udziału w projekcie aktywizacji zawodowej lub społecznej, tj. od dnia podpisania przez osobę młodą do 25. roku życia deklaracji uczestnictwa w projekcie (w przypadku osób niepełnoletnich wymagany jest podpis rodzica lub opiekuna prawnego). Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Plan realizacji...* (2014).

Aktywizacja społeczno-zawodowa młodych osób będzie poprzedzona przeprowadzeniem diagnozy ich wiedzy, umiejętności oraz potencjału (profilowanie pomocy dla osób bezrobotnych), która pozwoli na dobór właściwych form wsparcia i opracowanie indywidualnego planu działania⁷. Osoby zamieszkujące tereny wiejskie i małe miejscowości, w których z założenia jest mniej ofert pracy, otrzymają wsparcie mobilności geograficznej (bony na zasiedlenie). W ramach realizacji „Gwarancji dla młodzieży”, po opracowaniu indywidualnego planu działania młodzi bezrobotni będą mogli korzystać z następujących instrumentów rynku pracy:

- szkolenia,
- staże,
- przygotowanie zawodowe dorosłych,
- pożyczki szkoleniowe,
- dofinansowanie studiów podyplomowych,
- stypendia na kontynuowanie nauki,
- prace interwencyjne,
- zatrudnienie na zasadach robót publicznych,
- programy specjalne,
- dotacje na podejmowanie działalności gospodarczej,
- bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe oraz na zasiedlenie.

Działania, które wzmocnią aktywizację zawodową młodzieży, zostały zawarte w znolizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (np. bony szkoleniowe, stażowe, zatrudnieniowe, na zasiedlenie). Niektóre zapisy tej ustawy dotyczą szerszych grup bezrobotnych, jednak mogą też wpłynąć na skuteczność działań podejmowanych w stosunku do młodych bezrobotnych. Należą do nich niewątpliwie:

- możliwość zlecania podmiotom zewnętrznym działań aktywizacyjnych osób młodych zakwalifikowanych jako „długotrwale bezrobotni”⁸,
- współpraca centrów informacji i planowania kariery zawodowej z akademickimi biurami karier w zakresie opracowywania informacji zawodowej,
- możliwość zawierania trójstronnych umów szkoleniowych między starostą, pracodawcą i instytucją szkoleniową⁹,
- granty na telepracę,

⁷ Określenie profilu dla każdego bezrobotnego będzie wykonywane zaraz po rejestracji z uwzględnieniem jego aktualnej sytuacji na rynku pracy, tzn. oddalenia od rynku pracy i gotowości do wejścia/powrotu na rynek pracy. Dzięki temu urzędnicy dowiedzą się, jakie są oczekiwania młodych bezrobotnych i jaką pomoc należy im zaoferować.

⁸ Marszałek województwa będzie mógł zlecać w ramach środków Funduszu Pracy wykonanie działań aktywizacyjnych dla bezrobotnych realizatorom działań aktywizacyjnych (dostawcom usług), którzy zostaną wyłonieni w konkursie zamówień publicznych. Wynagrodzenie realizatora jest powiązane z uzyskaniem i utrzymaniem zatrudnienia przez osoby bezrobotne, których aktywizacja została zlecona, oraz osiągniętymi wskaźnikami: skuteczności zatrudnieniowej i utrzymania w zatrudnieniu.

⁹ W umowach tych uwzględnione będą w szczególności umiejętności i kompetencje zawodowe wymagane przez pracodawcę od kandydatów do pracy. Wymogi będą uwzględniane w programie

- świadczenia aktywizacyjne¹⁰,
- wsparcie starań o odbicie stażu zawodowego przez refundację składek na ubezpieczenia społeczne za bezrobotnych do 30. roku życia podejmujących pierwszą pracę¹¹,
- pożyczka z Funduszu Pracy na utworzenie stanowiska pracy lub podjęcie działalności gospodarczej¹²,
- refundacja składek na ubezpieczenie społeczne za bezrobotnego do 30. roku życia podejmującego pierwszą pracę.

Bardzo trudnym elementem wprowadzania w życie „Gwarancji dla młodzieży” będzie dotarcie z ofertą aktywizacyjną do wszystkich osób, do których jest ona skierowana. Szczególnie trudne to będzie w przypadku osób mających najmniejsze szanse na zaistnienie na rynku pracy, a więc pochodzących z rodzin dysfunkcyjnych, zaniedbanych, w których bezrobocie jest dziedziczne, z rodzin patologicznych, kryminogennych. Ale do grupy tej można zaliczyć też osoby zniechęcone, które pozostają bierne zawodowo lub funkcjonują w szarej strefie. Osoby te na ogół mają ograniczony kontakt zarówno z instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi, jak i publicznymi służbami zatrudnienia. Znaczną część z nich można zaliczyć do grupy NEET. Dlatego też niezbędne jest ścisłe współdziałanie ze środowiskami lokalnymi. Według autorów „Gwarancji dla młodzieży” najlepiej mogą trafić do tej grupy młodzieży Ochotnicze Hufce Pracy, które dysponują siecią ponad 900 jednostek organizacyjnych (opiekuńczo-wychowawczych, szkoleniowych oraz świadczących usługi rynku pracy) rozmieszczonych na terenie całego kraju, szczególnie w mniejszych miejscowościach. Jednostki te ściśle współpracują z większością partnerów społecznych i instytucji rynku pracy, z samorządami, ale także ze szkołami, kuratoriami oświaty, kościołami różnych wyznań, poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Sku-

szkolenia finansowanego przez urząd pracy z Funduszu Pracy. Dzięki temu bezrobotni zdobędą wymagane przez pracodawców umiejętności.

¹⁰ Świadczenie to ma być wypłacane pracodawcy przez 12 (w wysokości 1/2 minimalnego wynagrodzenia) lub 18 (w wysokości 1/3 minimalnego wynagrodzenia) miesięcy za zatrudnienie bezrobotnego rodzica powracającego na rynek pracy po przerwie związanej z wychowaniem dziecka lub bezrobotnego sprawującego opiekę nad osobą zależną, który w okresie 3 lat przed rejestracją w urzędzie pracy jako bezrobotny zrezygnował z zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej z uwagi na konieczność wychowywania dziecka lub sprawowania opieki nad osobą zależną.

¹¹ Refundacja ta, w wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 1/2 minimalnego wynagrodzenia za pracę określonego na podstawie odrębnych przepisów, będzie mogła być wypłacana pracodawcy do 12 miesięcy. Pracodawca ma ponadto obowiązek – pod rygorem zwrotu refundacji – dalszego zatrudniania skierowanej osoby przez okres 6 miesięcy.

¹² O pożyczkę na podjęcie działalności gospodarczej będą mogły ubiegać się następujące osoby fizyczne:

- poszukujący pracy absolwenci szkół i wyższych uczelni w okresie 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego,
- bezrobotni zarejestrowani w PUP,
- studenci ostatniego roku studiów.

Pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej, udzielana do wysokości 20-krotnego przeciętnego wynagrodzenia, będzie podlegała oprocentowaniu na zasadach preferencyjnych i będzie mogła stanowić do 100 proc. kosztów przedsięwzięcia.

teczne dotarcie do młodzieży pozostającej poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniami będzie wymagało akcji promocyjnej, w ramach której powinny być dostarczone wszystkim zainteresowanym niezbędne informacje o projekcie. Takie działania powinny też uwzględniać współcześnie najważniejsze dla młodzieży nośniki komunikacji, takie jak internet czy różne portale społecznościowe.

Istotną innowacją, którą wprowadza nowelizacja, jest nowe narzędzie wsparcia przetestowane w programie pilotażowym „Pierwszy biznes – wsparcie w starcie”. Jest to adresowana do absolwentów i studentów ostatnich lat studiów preferencyjna pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz na utworzenie miejsca pracy. Program ten realizowany jest wspólnie z BGK. Uczestniczący w programie mogą otrzymać pożyczkę w wysokości do 20-krotności przeciętnego wynagrodzenia na rozpoczęcie działalności gospodarczej oraz pożyczkę w wysokości do sześciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na utworzenie stanowiska pracy dla bezrobotnego. Oprocentowanie tych pożyczek jest preferencyjne (0,25 stopy redyskonta weksli NBP), a ich spłata jest rozłożona na 7 lat. Możliwe jest również uzyskanie rocznej karencji w spłacie kapitału oraz umorzenie części zobowiązań (pożyczka na utworzenie stanowiska pracy).

Jednym z ważnych powodów wysokiego bezrobocia młodzieży jest, oprócz braku doświadczenia zawodowego, niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, co wynika z niedostatecznej współpracy systemu edukacji i zatrudnienia. Efektem tego niedopasowania są trudności w podjęciu pracy przez absolwentów zarówno szkół wyższych, jak i średnich. Dlatego też w ramach „Gwarancji dla młodzieży” przewidziano środki wsparcia służące podnoszeniu jakości kształcenia i ułatwiające wchodzenie na rynek pracy absolwentom szkół i uczelni. Założono wykorzystanie w szerszym stopniu usług akademickich biur karier do ułatwienia studentom i absolwentom wchodzenia na rynek pracy. Ponieważ – jak już wspomniano wyżej – ważnym czynnikiem utrudniającym wejście na rynek pracy jest brak doświadczenia zawodowego, założono utworzenie i prowadzenie ogólnopolskiej bazy staży i praktyk zawodowych. W ramach pośrednictwa pracy podjęto działania, aby wykorzystywać nowoczesne formy przekazu informacji (infolinie, portale internetowe prowadzone przez MPiPS lub OHP), które szybciej niż tradycyjne środki przekazu trafią do młodzieży. Pośrednictwu między pracodawcami a młodymi ludźmi ma służyć organizacja targów pracy.

Już w roku szkolnym 2012/2013 podjęto modernizację systemu kształcenia zawodowego i ustawicznego. Wiązało się to z wprowadzeniem nowej klasyfikacji zawodów szkolnictwa zawodowego i wprowadzeniem nowej podstawy programowej kształcenia w zawodach, która jednocześnie stanowi standard wymagań egzaminacyjnych dla poszczególnych kwalifikacji. W ramach kształcenia zawodowego w ciągu 3 lat nauki ponad 60 proc. kształcenia zawodowego przeznaczono na praktyczną naukę zawodu, która odbywa się u pracodawcy, w centrach kształcenia zawodowego lub w szkolnych warsztatach. Natomiast w odniesieniu do absolwentów szkół wyższych już w 2011 r. zobowiązano uczelnie do monitorowania karier zawodowych swoich absolwentów w celu lepszego dostosowania programów kształcenia do potrzeb rynku pracy, a obecnie trwają prace nad zachęcaniem uczelni do powszechnych systemów praktyk i staży, które będą uzupełniać naukę teoretyczną. Holi-

styczne podejście do problemu startu zawodowego młodzieży jest jedną z cech programu, który ma zapewnić poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy nie tylko poprzez pomoc i interwencję, ale także zmiany systemowe w zakresie kształcenia służące lepszemu powiązaniu systemu edukacji z realiami rynku pracy.

W trosce o jak największą skuteczność realizacji „Gwarancji dla młodzieży” zakłada się wprowadzenie konkursów na szczeblu zarówno lokalnym, jak i centralnym, których celem będzie zapewnienie dodatkowych form wsparcia młodych osób na rynku pracy. Konkursy planowane na szczeblu centralnym będą się opierać na dwóch czynnikach: (a) nowatorskim podejściu w zakresie wspierania aktywizacji osób młodych i (b) wsparciu partnerstw i realizowanych przez nie działań na rzecz poprawy sytuacji osób młodych na rynku pracy. Z kolei wsparcie adresowane do osób młodych w ramach konkursów regionalnych ukierunkowane będzie m.in. na: (a) przeprowadzenie diagnozy barier aktywności zawodowej, a także czynników warunkujących udział młodych bezrobotnych w działaniach aktywizacyjnych, (b) usługi specjalistyczne, kierunkowe poradnictwo lub wsparcie; (c) zajęcia i warsztaty mające na celu zmotywowanie osoby bezrobotnej do aktywizacji zawodowej. Oferta konkursowa ma stanowić uzupełnienie i poszerzenie usług i instrumentów oferowanych dziś przez publiczne służby zatrudnienia.

„Gwarancje dla młodzieży” będą realizowane zarówno ze środków krajowych, jak i przy udziale środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego oraz „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej zakłada, że łącznie w latach 2014–2021 pomoc otrzyma prawie 2,4 mln młodych ludzi, z czego:

- 1670 tys. w ramach działań prowadzonych przez powiatowe urzędy pracy,
- 10,9 tys. w ramach zlecenia usług agencjom zatrudnienia,
- 587 tys. w ramach działań prowadzonych przez OHP,
- 10,7 tys. w ramach konkursów centralnych,
- 81,4 tys. w ramach konkursów regionalnych,
- 6,7 tys. w ramach pożyczek wypłacanych przez BGK.

Warto podkreślić, że do czasu uruchomienia środków europejskich na realizację programów na rzecz młodzieży, spodziewanego na przełomie 2014 i 2015 r., aktywizacja młodych jest finansowana ze zwiększonych środków Funduszu Pracy przeznaczonych dla młodych bezrobotnych oraz z dostępnych środków EFS. Dlatego rok 2014, pierwszy rok wdrażania „Gwarancji...”, należy traktować jako początek działań, które w pełni realizowane będą od 2015 r.

Monitorowanie realizacji „Gwarancji dla młodzieży”

Według zapisów zawartych w „Gwarancjach dla młodzieży” koordynacja procesu monitorowania należy do zadań Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Jednak aby monitorowanie przebiegało prawidłowo, niezbędne jest zaangażowanie wszystkich partnerów realizujących ten program (powiatowe urzędy pracy, wojewódzkie urzędy pracy, OHP,

MiR, BGK). Partnerzy ci są zobligowani do dostarczania wyczerpujących informacji w zakresie i w terminach określonych przez MPiPS, które będzie gromadziło i scalało wszystkie dane. Na tej podstawie będzie monitorować zachodzące zmiany i sporządzać analizy postępów w realizacji programu. Monitoring obejmie zarówno analizę kluczowych wskaźników, jak i analizę danych dotyczących skuteczności prowadzonych programów. Umożliwi to weryfikację zasadności i kierunków podejmowanych działań i pozwoli na wprowadzenie ewentualnych zmian. Podkreślić przy tym należy, że większość instrumentów rynku pracy wprowadzonych w nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy została poprzedzona projektami pilotażowymi i na podstawie wyników pilotaży zakwalifikowana jako skuteczne i pożądane narzędzie aktywizacji młodzieży. Kluczowe wskaźniki monitorujące efekty „Gwarancji...” będą analizowane na szczeblu krajowym z uwzględnieniem regionalnego zróżnicowania, choć w perspektywie 2014 r. zapowiadane są także wskaźniki europejskie. Wykaz wskaźników krajowych zawiera tabela 5.

Tabela 5. Kluczowe wskaźniki będące podstawą procesu monitorowania realizacji „Gwarancji dla młodzieży” według źródeł ich pozyskiwania

Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności/GUS*	Statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego/powiatowe urzędy pracy
współczynnik aktywności zawodowej osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	odsetek osób do 25. roku życia w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych
wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	odsetek osób do 25. roku życia objętych aktywnymi programami rynku pracy w ogólnej liczbie uczestników aktywnych form
stopa bezrobocia osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	procentowa zmiana liczby bezrobotnych do 25. roku życia w relacji do zmiany ogólnej liczby bezrobotnych
wskaźnik NEET osób w wieku 15–24 lat i 25–29 lat	średni czas pozostawiania bez pracy osób do 25. roku życia
odsetek bezrobotnych w wieku 15–24 lat oraz w wieku 25–29 lat w ogólnej liczbie ludności w danej grupie wiekowej	

Uwaga: Przewiduje się rozszerzenie BAEL m.in. o wybrane wskaźniki „Europa 2020” oraz wskaźniki NEET na poziomie województw NTS 2, podstawowe agregacje z zakresu rynku pracy na podregiony NTS 3, miasta wojewódzkie, grupy podregionów NTS 3.

Źródło: *Plan realizacji...* (2014), s. 52.

Oprócz danych służących jako podstawa obliczania wskaźników kluczowych będą gromadzone dane dotyczące uczestników projektu, obejmujące:

- status osoby przed objęciem gwarancjami dla młodych:
 - osoba bezrobotna (w tym bezrobotny zarejestrowany lub niezarejestrowany w urzędzie pracy), w tym osoba długotrwale bezrobotna¹³,
 - osoba bierna zawodowo, w tym osoba bierna zawodowo nieuczestnicząca w kształceniu lub szkoleniu,
 - osoba pracująca, według następujących cech:
 - płeć;
 - wiek;
 - wykształcenie według poziomów ISCED (podstawowe, gimnazjalne, ponadgimnazjalne, policealne, wyższe);
- datę rejestracji/zgłoszenia do projektu;
- datę profilowania w przypadku zarejestrowanych bezrobotnych;
- datę przedstawienia i rodzaj propozycji pomocy;
- czas pozostawania bez pracy od momentu zarejestrowania/przystąpienia do projektu do momentu otrzymania propozycji objęcia działaniami w ramach „Gwarancji dla młodzieży”;
- powody nieprzedstawienia propozycji pomocy w ciągu 4 miesięcy od zgłoszenia do projektu/zarejestrowania w urzędzie pracy;
- datę przyjęcia/odmowy objęcia pomocą oraz przerwania działań;
- formę/formy zaoferowanej pomocy (z wyszczególnieniem oferty pracy niesubsydiowanej i subsydiowanej, stażu, przygotowania zawodowego dorosłych i szkoleń itd.);
- okres uczestnictwa w działaniach projektu;
- datę zakończenia działań;
- datę wyrejestrowania z ewidencji i powód wyrejestrowania bezrobotnych.

Opracowanie w Polsce szczegółowych schematów monitorowania poszczególnych działań, a także zestawień tabelarycznych systemu realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wyprzedziło opracowanie schematów monitorowania „Gwarancji...” przez Grupę ds. wskaźników EMCO (*Plan realizacji...* 2014, s. 51–78), które mają pozwolić na monitorowanie efektów tychże „Gwarancji...” w poszczególnych krajach UE i na szczeblu europejskim.

Podsumowanie

Wspieranie ludzi młodych wchodzących na rynek pracy jest kluczowym zadaniem, przed jakim stoi polityka społeczna, bowiem tę grupę najbardziej dotknęło spowolnienie gospodarcze. Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” wychodzi naprzeciw potrzebie stwo-

¹³ Definicja pojęcia „długotrwale bezrobotny” różni się w zależności od wieku: (1) młodzież (w wieku poniżej 25 lat) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 6 miesięcy, (2) dorośli (w wieku 25 lat lub więcej) – osoby bezrobotne nieprzerwanie przez okres ponad 12 miesięcy.

zenia kompleksowej oferty wsparcia dla jednej z bardziej defaworyzowanych na rynku pracy grup. Poszczególne składowe tego planu były weryfikowane wcześniej w ramach realizacji programów pilotażowych, np. „Młodzi na rynku pracy”, „Twoja Kariera – Twój Wybór”, „Partnerstwo dla Pracy”. Umożliwiło to sprawdzenie nowych rozwiązań w polityce rynku pracy adresowanych do osób bezrobotnych w wieku do 30 lat. „Doświadczenia z realizacji projektów pilotażowych zostały wykorzystane przy projektowaniu – w nowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – nowych instrumentów wsparcia adresowanych do młodzieży” (Plan realizacji... 2014, s. 11). Realizacja „Gwarancji dla młodzieży” zbiegła się z nowelizacją ustawy o zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy. Nowelizacja ta zakłada szczegółowe diagnozowanie potrzeb, opracowywanie indywidualnych planów działania, wprowadzenie nowych narzędzi kierowanych do młodzieży, takich jak bony stażowe, zatrudnieniowe, wspierające mobilność zawodową i geograficzną, pożyczka na podjęcie działalności gospodarczej czy zwolnienie pracodawców zatrudniających osoby młode z obowiązku opłacania składek na Fundusz Pracy oraz Fundusz Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych. Opracowywanie indywidualnych planów działania dla poszczególnych bezrobotnych pozwoli na prawidłowe zdiagnozowanie potrzeb młodej osoby (analiza sytuacji i szans na rynku pracy) oraz ustalenie optymalnego profilu pomocy (dobór odpowiednich narzędzi, instrumentów i usług rynku pracy), a to z kolei powinno prowadzić do lepszego adresowania pomocy i efektywnego wykorzystania środków.

Zakłada się, że w realizację „Gwarancji dla młodzieży” będzie zaangażowanych wiele podmiotów (powiatowe i wojewódzkie urzędy pracy, struktury Ochotniczych Hufców Pracy, rady rynku pracy, prywatne agencje zatrudnienia, pracodawcy, organizacje pozarządowe i instytucje szkoleniowe itp.). Dzięki „Gwarancjom...” okres aktywizacji zawodowej młodych w Polsce zostanie skrócony o 2 miesiące (z 6 do 4 miesięcy). Realizacja planu „Gwarancji...” przewiduje, że działania aktywizacyjne obejmą nie tylko młodzież zarejestrowaną w urzędach pracy, ale także osoby, które takiej rejestracji nie dokonały, często same wykluczające się z rynku pracy z powodu przerwania nauki, zachowań niezgodnych z prawem, patologii czy funkcjonowania w szarej strefie.

Realizacja zadań przewidzianych w „Gwarancjach dla młodzieży” może sprzyjać usprawnieniu funkcjonowania publicznych służb zatrudnienia i podniesieniu jakości świadczonych przez nie usług, szerszemu zaangażowaniu partnerów społecznych, szczególnie pracodawców, w działania na rynku pracy, we współpracę z instytucjami edukacyjnymi i szkoleniowymi oraz wzmocnić powiązania między systemem kształcenia i gospodarką. Szeroko zaprojektowany plan „Gwarancji dla młodzieży” jest wdrażany już od początku roku i dzięki nowelizacji ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz dodatkowym środkom Funduszu Pracy przeznaczonym dla bezrobotnej młodzieży i z Europejskiego Funduszu Społecznego pierwsze efekty powinny być widoczne już pod koniec 2014 r. Jednak podkreślić należy, że pełna realizacja „Gwarancji...” przypadnie na I kwartał 2015 r., kiedy to obok działań urzędów pracy, OHP i BGK rozpocznie się realizacja projektów konkursowych na poziomie centralnym i regionalnym przez inne instytucje rynku pracy. W efekcie działań we wszystkich tych obszarach interwencji bez-

robocie młodych powinno się zmniejszyć o połowę. Przewiduje się też radykalną zmianę w zakresie ograniczenia zagrożenia młodzieży długotrwałym bezrobociem i wdrożenie nowego standardu pomocy, który wszystkim młodym gwarantuje realne wsparcie w okresie 4 miesięcy od momentu rejestracji. Poprawie sytuacji młodzieży sprzyja też lepsza sytuacja gospodarcza i spadek bezrobocia, które na koniec 2014 r. powinno osiągnąć poziom 12–12,5 proc. Warto podkreślić, że według najnowszych danych w czerwcu 2014 r. zarejestrowanych było blisko 100 tys. mniej młodych bezrobotnych, co oznacza spadek bezrobocia młodych o 25 proc., a do końca 2014 r. pomocą urzędów pracy zostanie objętych blisko 200 tys. bezrobotnych do 30. roku życia. Dzięki większej aktywności urzędów pracy i współpracy z pracodawcami publiczne służby zatrudnienia powinny dysponować większą liczbą ofert pracy. Natomiast aktywna współpraca szkół i uczelni z pracodawcami powinna przekładać się na skrócenie czasu poszukiwania pracy przez młodzież kończącą edukację i planującą swój start zawodowy. Podkreślić też należy, że lepsza współpraca szkół i uczelni z instytucjami rynku pracy i pracodawcami sprzyja również systemowym zmianom w programach i treściach kształcenia, co powinno dać trwały efekt lepszego dostosowania struktury i programów kształcenia do potrzeb rynku pracy oraz przyczynić się do rozwoju przedsiębiorczości akademickiej. W tym kontekście Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” jest nie tylko szansą zwiększania efektywnego oddziaływania urzędów pracy na trwałą poprawę sytuacji młodych na rynku pracy, ale też powinien zapoczątkować trwałe systemowe zmiany w obszarze edukacji, kształcenia zawodowego i szkoleń, wreszcie zaś usług i instrumentów rynku pracy. Opracowanie kompleksowego planu działań poprzedzonego ewaluacją nowych instrumentów, zaangażowanie wielu instytucji i zapewnienie trwałości finansowania i monitorowania efektów zgodnie z przedstawionym wyżej zakresem wskaźników pozwoli na bieżącą ocenę i zarządzanie, w tym ewentualną korektę programów. Kolejnym wyzwaniem będzie trwała poprawa jakości pracy w Polsce, ograniczenie szarej strefy, większa dostępność trwałych form zatrudnienia i lepszych warunków pracy i płacy oraz rozwoju zawodowego. Sprzyjać temu powinna poprawa sytuacji gospodarczej, trwała poprawa sytuacji na rynku pracy, ale także zmiany demograficzne, które oznaczają w perspektywie najbliższych lat mniejszą podaż pracy. Bez tworzenia dobrych warunków startu zawodowego młodzieży i ograniczenia problemu bezrobocia młodych, zahamowania procesów migracyjnych i zachęt do powrotu na polski rynek pracy polska gospodarka może w perspektywie najbliższych lat odczuwać trudności w dostępie do kapitału ludzkiego jako poważną barierę rozwojową.

Bibliografia

- CBOS (2012), *Wakacje uczniów – wyjazdy wakacyjne i praca zarobkowa*, BS/133/2012, Warszawa, październik 2012, s. 7, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_133_12.PDF
- Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, autorzy: M. Mascherini i in., Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- EUROSTAT (2013), <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

- Komunikat KE (2012), *Wniosek zalecenie Rady w sprawie ustanowienia Gwarancji dla młodzieży* (COM(2012) 729). COM(2013) 447 final.
- Męcina J. (2013), *Niewykorzystane zasoby. Nowa polityka rynku pracy*, Warszawa, Instytut Polityki Społecznej UW.
- Młodzież a rynek pracy* (2013), B. Leszczyńska (red.), Warszawa, Wojewódzki Urząd Pracy.
- OECD (2012), *Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies*, OECD Publishing, <http://skills.oecd.org/documents/OECDskillsStrategyFINALENG.pdf> [dostęp: 5.07.2014].
- Pańków M. (2012), *Młodzi na rynku pracy. Raport z badania*, Warszawa, Instytut Spraw Publicznych.
- Plan realizacji „Gwarancji dla młodzieży” w Polsce* (2014) (kwiecień), Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Program „Młodzi na rynku pracy”. Działania na rzecz zmniejszenia bezrobocia młodzieży* (2012), Warszawa, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, <http://www.mpips.gov.pl/download/gfx/mpips/pl/defaultaktualnosc/5543/5779/1/I%20Program%20Mlodzi%20na%20Rynku%20Pracy.pdf> [dostęp: 5 VII 2014].
- Standing G. (2011), *Prekariat. Nowa niebezpieczna klasa*, tłum. P. Kaczmarek, M. Karolak, „Praktyka Teoretyczna”. Polskie tłumaczenie pierwszego i drugiego rozdziału dostępne pod adresem: www.praktykateoretyczna.pl/index.php/rozdzial-1-prekariat oraz.../rozdzial-2-prekariat. Tłumaczenie udostępniane na licencji Creative Commons [dostęp: 1.07.2014].
- Strojek A. (2010), *Polska młodzież startuje z opóźnieniem*, http://gazetapraca.pl/gazetapraca/1,91736,8197362,Polska_mlodzi_z_startuje_z_opoznieniem.html [dostęp: 7.07.2014].
- Szafraniec K. (2011), *Młodzi 2011*, współpraca: M. Boni (redakcja naukowa i rekomendacje dla polityk publicznych), P. Arak (koordynacja projektu), Warszawa, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
- The youth employment crisis: A call for action. Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference* (2012), Geneva.

Summary

The youth is one of the most vulnerable groups at the labour market in Poland as well as in other European countries. A high unemployment rate among young people as well as social and economic consequences of this situation made the European Commission and the governments of the member states affected by this problem to work out common actions in order to solve the problem. The measures include Youth Employment Package with an initiative to establish the Youth Guarantee Programme. In response to the documents of the European Commission, the Polish Ministry of Labour and Social Policy developed a plan of implementation of Youth Guarantee with the application of ‘the Initiative on employment of young people in Poland’ which aims at performing actions in order to reverse the negative trend in the youth employment. According to the principles of Youth Guarantee, all young people up to the age of 25, regardless of

registration at the job centre, will be given a good quality job offer no later than for months after the completing formal education or a job loss. The job offer should be adjusted to individual needs and conditions. There are supposed to be new system tools implemented: apprenticeship or employment or relocation vouchers, as well as loans for undertaking a business activity, or exempting employers from the subscription to Labour Fund and Employment Fund Contribution if the employee is up to the age of 30. The implementation plan of Youth Guarantee attempts to create an extensive offer to support young people, as well as to strengthen and complement the current actions, and provide a system of monitoring the changes.

Key words: labour market, youth employment support, youth guarantee, public employment services

Cytowanie

Męcina Jacek (2014), „Gwarancje dla młodzieży” jako wspólna inicjatywa państw UE na rzecz poprawy sytuacji ludzi młodych na rynku pracy, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 26(3)2014, s. 75–98. Dostępny w Internecie: www.problemypolitikispolecznej.pl [dostęp: dzień, miesiąc, rok]