

Magdalena Jelonek

Interwencje ukierunkowane na poprawę sytuacji zawodowej osób młodych : główne wyzwania

Zarządzanie Publiczne nr 34 (4), 36-49

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Jelonek

Interwencje ukierunkowane na poprawę sytuacji zawodowej osób młodych – główne wyzwania¹

Celem artykułu jest krytyczna analiza założeń leżących u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ukierunkowanych na poprawę szans zatrudnieniowych i usprawnienie procesu przejścia absolwentów z systemu edukacji na rynek pracy. Szczególna uwaga została poświęcona polskiej inicjatywie w tym zakresie, mianowicie tzw. *Gwarancjom dla młodzieży*. W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od wielu czynników zewnętrznych o charakterze zarówno makro (np. od kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), jak i mikro (np. od czynników różnicujących decyzje edukacyjno-zawodowe). Autorka identyfikuje najważniejsze wyzwania, przed jakimi stają osoby wdrażające interwencję *Gwarancje dla młodzieży*.

Słowa kluczowe: polityka rynku pracy, polityka publiczna, interwencja publiczna, przejście z systemu edukacji na rynek pracy.

Wprowadzenie

Osoby młode² stanowią kapitał, o którego wykorzystaniu powinniśmy myśleć nie tylko w perspektywie bieżącej, ale też w kontekście kolejnych kilkudziesięciu lat aktywności zawodowej tej grupy. Jest to bowiem zasób, którego niedobór będzie widoczny na rynku pracy w najbliższych dekadach. Należałoby się zatem zastanowić, jaki potencjał tkwi w tym zasobie oraz jaka jest jego jakość (kompetencje, kwalifikacje i motywacja), ponieważ jakość ta będzie warunkować przyszłą atrakcyjność polskiej gospodarki.

Magdalena Jelonek
Katedra Socjologii
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków
magdalena.jelonek@uek.krakow.pl

¹ Artykuł powstał na podstawie nierecenzowanego tekstu przygotowanego przez autorkę w ramach projektu „Bilans kapitału ludzkiego w Polsce”, zatytułowanego *Młodzi na rynku pracy – polityka publiczna wobec wyzwań związanych z poprawą sytuacji zawodowej osób młodych* (część raportu *Polski rynek pracy – wyzwania i kierunki działań*).

² W niniejszym tekście osoby młode to osoby pomiędzy 15 a 24 r.ż. W niektórych fragmentach artykułu autorka odnosi się do szerszej grupy wiekowej, tj. 15–29 lat. W takiej sytuacji za każdym razem zostało to wskazane.

Problem pogarszającej się sytuacji zawodowej osób młodych w Unii Europejskiej najczęściej jest analizowany w kontekście wzrastającego bezrobocia młodych, pogłębiającej się nieaktywności zawodowej i edukacyjnej (tzw. NEETs – *not employed, not in education and not in training*) oraz braku stabilności zatrudnienia czy niskich zarobków w tej grupie (tzw. *working poor*). Liczba młodych bezrobotnych w Unii Europejskiej sięga 5 mln (European Commission 2015), stopa bezrobocia przekracza 21%³, a liczba tzw. NEETs szacowana jest na ponad 7 mln osób. Równocześnie aż 42,7% młodych pracujących w Unii Europejskiej w 2013 r. miało zatrudnienie czasowe, a 31,9% było zatrudnionych na niepełny etat (European Commission 2015). Pod względem poziomu bezrobocia osób młodych Polska sytuuje się mniej więcej w połowie listy krajów europejskich (Eurostat, dostęp 29.11.2015) i raczej mniejsza dystans do średniej unijnej⁴, lecz

³ Eurostat [dostęp: 10.06.2015].

⁴ Zgodnie z danymi Eurostat w Polsce w 2006 r. stopa bezrobocia osób od 15 do 24 r.ż. wyniosła 19,8% (średnia unijna dla 28 krajów – 17,3%), podczas gdy w 2014 r. wartości te dla Polski i Unii Europejskiej wyniosły kolejno: 23,8% oraz 21,6% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Ciekawszą tendencję ujawniają analogiczne dane dla nieco starszych osób młodych (15–29 lat). W przypadku tej grupy widać

boryka się z wieloma dodatkowymi problemami, z których szczególną uwagę należy zwrócić na wysoką bierność edukacyjno-zawodową absolwentów (tzw. NEETs⁵) czy duże zróżnicowanie szans rynkowych osób młodych w poszczególnych regionach⁶.

Celem niniejszego artykułu jest krytyczna analiza założeń leżących u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ukierunkowanych na poprawę szans zatrudnieniowych i usprawnienie procesu przejścia absolwentów z systemu edukacji na rynek pracy. Szczególnie dużo miejsca poświęcono polskiej wersji największej europejskiej inicjatywy w tym zakresie, mianowicie tzw. *Gwarancjom dla młodzieży*⁷. W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od licznych czynników zewnętrznych o charakterze makro (np. od kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), a także od decyzji podejmowanych na poziomie mikro (indywidualnych decyzji rodzinnych, edukacyjnych i zawodowych). Tekst ten dotyczy wyzwań związanych z planowanymi mechanizmami i formami wsparcia oraz leżącą u ich podstaw teorią programu, a pominięto w nim kwestie organizacji zaprojektowanych wcześniej mechanizmów i ryzyka, które z niej wynikają.

Struktura tekstu została podporządkowana tak określone mu celowi. Artykuł zaczyna się od części kontekstowych, które poświęcono kolejno: ogólnej

wzrost stopy bezrobocia między 2006 a 2014 r. dla Unii Europejskiej ogółem (od 13,4% do 17,3%), podczas gdy dla Polski w tym okresie zaobserwować można odwrotną tendencję, tj. spadek stóp bezrobocia (od 21,7% do 16,5%) [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Ważnym czynnikiem, o którym będzie mowa w dalszej części tekstu, a który różnicuje położenie rynkowe tych dwóch grup wiekowych, jest poziom wykształcenia (zazwyczaj poniżej wyższego wśród osób do 24 r.ż.).

⁵ Zgodnie z danymi Eurostat odsetek osób od 15 do 29 r.ż. niepracujących, nieuczących się w systemie formalnym ani nieszkolących się wyniósł w 2014 r. 15,5% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015].

⁶ Wystarczy porównać odsetki bezrobotnych młodych (15–24 lata) w 2014 r. w województwie podkarpackim (41,1%) z analogiczną wartością dla województwa mazowieckiego: 16,3%

⁷ Jest to najnowsza inicjatywa rządowa ukierunkowana na poprawę sytuacji osób młodych. Nie oznacza to jednak, że we wcześniejszych latach takie działania nie były podejmowane, ich przykładami są takie programy jak *Pierwsza praca* (2002 r.) czy *Młodzi na rynku pracy* (2012 r.).

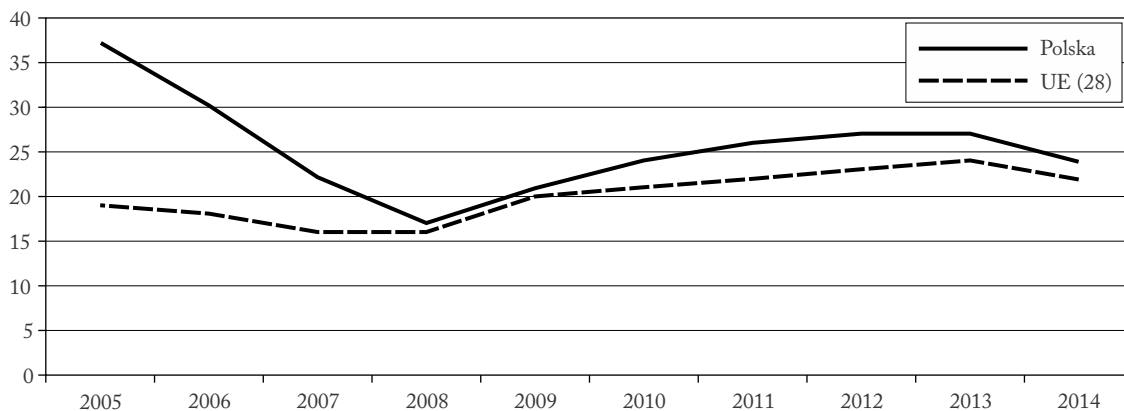
charakterystyce sytuacji zawodowej młodych Polaków, ze szczególnym naciskiem na te elementy, które często są nieobecne lub przedstawiane w sposób uproszczony w debacie publicznej, oraz mechanizmom makrostrukturalnym, istotnie zaburzającym skuteczność interwencji publicznych. Przyjęto, że prezentacja tych mechanizmów jest konieczna do jasnego uargumentowania tez stawianych w kolejnej części. Druga część artykułu dotyczy bezpośrednio programu *Gwarancje dla młodzieży* i kończy się charakterystyką trzech najważniejszych, zdaniem autorki, wyzwań⁸, jakie stoją przed osobami odpowiedzialnymi za realizację interwencji. Wyzwania te dotyczą: decyzji odnośnie do wyboru grupy objętej wsparciem (intensyfikacja lub rozproszenie działań), selekcji instrumentów oraz mechanizmów wsparcia gwarantujących wyższą skuteczność działania oraz zapewnienia „infrastruktury” wsparcia dzięki szerszej współpracy z pracodawcami⁹.

1. Sytuacja zawodowa młodych Polaków

W wielu wypowiedziach medialnych dominuje przekonanie, że obecnie sytuacja rynkowa osób młodych w Polsce jest wyjątkowo trudna. W grupie osób do 24 r.ż. widać ewidentny spadek (w porównaniu ze starszymi o kilka, kilkanaście lat kolegami) szans na posiadanie dobrze płatnego zatrudnienia (Jelonek 2015), ponadto częściej takie osoby są narażone na wykonywanie pracy poniżej kwalifikacji, na czas określony lub na podstawie umowy cywilnoprawnej, niżej wyceniana jest ich godzina pracy, a ich zatrudnienie charakteryzuje się większą niestabilnością (z raportu OECD wynika, że aż 55% młodych

⁸ Wyzwania te zostały wyselekcjonowane na podstawie przeglądu literatury oraz przykładów wdrożeń podobnych rozwiązań w innych krajach.

⁹ Wśród polskich badaczy zajmujących się problematyką rynku pracy dominuje przekonanie, że poziom wydatków na aktywne polityki rynku pracy (ALMP) w Polsce był i nadal jest zbyt niski (Grotkowska et al. 2007; Góra 2007). W niniejszym artykule stawiam tezę, że oprócz niskiego poziomu wydatków prawdziwymi bolączkami realizowanych aktywnych polityk rynku pracy kierowanych do osób młodych są nieskuteczność i brak dostosowania zaprojektowanych mechanizmów wsparcia do specyficznych cech tej grupy.



Rycina 1. Stopa bezrobocia wśród osób do 24 roku życia

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

pracujących w Polsce posiada umowę na czas określony, por. OECD 2014; 2015).

Jednak opinia o wyjątkowo trudnej obecnie sytuacji młodych jest prawdziwa tylko częściowo, a element „przesadzony” tkwi w sformułowaniu „wyjątkowa”. O ile sytuacja zatrudnieniowa osób do 24 r.ż. jest przeciętnie gorsza niż sytuacja starszych grup wiekowych, o tyle biorąc pod uwagę ostatnie kilkanaście lat, należy stwierdzić, że obecnie – wbrew obiegowym opiniom – absolwenci mają relatywnie wysokie szanse na znalezienie pracy¹⁰. Widać to wyraźnie na rycinie 1, na której pokazano, jak kształtowała się rozbieżność między wielkością stóp bezrobocia w grupie osób do 24 r.ż. w Polsce i w Unii Europejskiej. W 2002 r. stopa bezrobocia wśród osób do 24 r.ż. w Polsce przekraczała 40%, dwukrotnie przewyższając średnią europejską (Strzeleccja, Smółkowska 2004).

Począwszy od 2000 r., sytuacja osób młodych ewoluowała zgodnie ze zmianami, jakie obserwowano w gospodarce, i była wypadkową koniunktury oraz decyzji politycznych (w tym

głównie decyzji umożliwiającej podjęcie legalnej pracy zarobkowej w krajach UE). Pierwsza faza to okres od 2000 do 2005 r. W tych latach poziom bezrobocia osób młodych sięgał w Polsce 40% i ponad dwukrotnie przekraczał średnią europejską. Okres ten był rynkowo zdecydowanie trudniejszy dla absolwentów niż, przykładowo, rok 2014. Kolejny etap rozpoczął się po wejściu Polski do Unii Europejskiej (2005 do 2007 r.). W tym czasie stopa bezrobocia młodych w Polsce systematycznie spadała i w 2008 r. wyrównała się poziomem bezrobocia w Europie, co częściowo było spowodowane relatywnie dobrą sytuacją gospodarczą Polski, a częściowo – decyzjami co do migracji zagranicznych. Załamanie gospodarcze, które przyszło wraz z 2008 r., stanowiło pierwszą fazę kryzysu. Dość istotnie wpłynęła ona na wstrzymanie ruchów kadrowych pracodawców. W latach 2008–2009 w podobnym tempie wzrastała stopa bezrobocia młodych zarówno w Polsce, jak i w Unii Europejskiej. Okres po 2009 r. do 2012 r. to trudny czas dla Europy, a równocześnie początki ożywienia gospodarczego w Polsce (2010–2011), choć w pierwszej fazie nie generowało ono widocznych pozytywnych ruchów kadrowych w przedsiębiorstwach (dopiero w 2014 r. zaobserwowano pozytywne zmiany w zakresie sytuacji zawodowej młodych Polaków)¹¹.

¹⁰ Na tym etapie artykułu za miarę sukcesu rynkowego uznano sam fakt posiadania zatrudnienia. Jest to pewnego rodzaju uproszczenie, ponieważ nie uwzględnia warunków wykonywanej pracy (np. wysokości dochodu, stabilności zatrudnienia czy dodatkowych gwarancji, które dają pracownikowi poczucie bezpieczeństwa). Dla pełnej charakterystyki sytuacji zawodowej osób młodych konieczne jest uwzględnienie także i tych elementów.

¹¹ W tym samym czasie wartość wskaźnika zatrudnienia dla grupy 15–24 lata nie zmieniała się w aż tak dużym

Po 2000 r. można było zaobserwować nie tyle pogorszenie się sytuacji zawodowej młodych, ile raczej zmianę społeczno-ekonomicznych charakterystyk grupy, która borykała się z problemami zatrudnieniowymi. Wśród bezrobotnych jest coraz więcej osób z wyższym wykształceniem. Ponad trzykrotnie wzrosła liczba rejestrujących się w PUP z dyplomem akademickim, podczas gdy prawie o połowę zmalała liczba rejestrujących się bezrobotnych z wykształceniem zasadniczym zawodowym¹². Fenomen ten, często błędnie interpretowany w kategoriach niższej opłacalności inwestowania w edukację na poziomie wyższym, jest silnie skorelowany ze zmianą struktury wykształcenia Polaków oraz ze wzrostem liczby młodych posiadających dyplom uczelni¹³.

Wspomniano już, że wzrost odsetka osób młodych z wyższym wykształceniem wśród ogółu bezrobotnych bynajmniej nie jest wskaźnikiem nieopłacalności podejmowania kształcenia na uczelni. Mimo że – na co zwracał uwagę m.in. Domański (2010) – stopa zwrotu z edukacji akademickiej spadła wraz ze wzrostem umasowienia kształcenia uniwersyteckiego, to jednak wyższe wykształcenie nadal jest czynnikiem różnicującym jakość kapitału ludzkiego: zmniejsza prawdopodobieństwo bycia osobą bezrobotną, ale też zwiększa szansę na bycie osobą aktywną zawodowo, zapewnia relatywnie wyższe zarobki, większą ilość czasu wolnego, daje większe

stopniu, a sam wskaźnik wykazywał odwrotny trend. W 2006 r. wskaźnik zatrudnienia był równy 24%, wzrósł w 2008 r. do 27,3%, po czym systematycznie spadał do 2013 r., by w 2014 r. osiągnąć wartość 25,8% [Eurostat, dostęp: 23.12.2015]. Wartość wskaźnika dla polski sytuowała się w tym czasie poniżej średniej europejskiej, co należy wiązać w większym stopniu z wysokim wskaźnikiem skolaryzacji w tej grupie niż z różnicami w stopach bezrobocia.

¹² W 2000 r. liczba zarejestrowanych bezrobotnych z wyższym wykształceniem wynosiła 69 380 i wzrosła do 225 441 w roku 2014. W tym samym czasie liczba zarejestrowanych z wykształceniem zasadniczym zawodowym spadła dwukrotnie i zmniejszyła się o prawie 500 tys. zarejestrowanych [GUS – bank danych lokalnych, dostęp: 23.12.2015].

¹³ Wskaźnikiem pogorszenia sytuacji rynkowej osób młodych z wyższym wykształceniem byłby wzrost stopy bezrobocia w tej grupie (w zestawieniu z analogiczną wartością dla grup o niższym wykształceniu), a takie zjawisko nie jest obserwowane.

poczucie stabilności i pewności zatrudnienia, a także ogólnie większe zadowolenie z warunków wykonywanej pracy oraz rozwoju osobistego (Jelonek 2015).

Naturalnie, wykształcenie nie jest jedynym czynnikiem tłumaczącym sukces zawodowy absolwenta. Sytuacja rynkowa osoby młodej w dużym stopniu zależy od kombinacji jej cech indywidualnych, takich jak np. poziom i kierunek wykształcenia, płeć, typ ukończonej szkoły czy powiązana z wcześniej wymienionymi cechami skłonność do inwestowania w posiadane kompetencje (por. OECD 2012; Jelonek et al. 2015). Nacisk należy położyć na określenie „kombinacje”, ponieważ szanse zawodowe nigdy nie są w pełni tłumaczone wyłącznie jedną z wymienionych cech. W przypadku absolwentów uczelni najważniejsza okazała się kombinacja takich czynników, jak: poziom studiów (licencjackie, inżynierskie, magisterskie itp.), kierunek kształcenia oraz – co trzeba szczególnie podkreślić – poziom ośrodka akademickiego. Ukończenie studiów inżynierskich pierwszego stopnia zapewnia relatywnie dobrą pozycję rynkową, w przeciwieństwie do ukończenia analogicznego poziomu studiów humanistyczno-społecznych. W odniesieniu do osób o orientacji humanistycznej obserwuje się większy „zysk” z ukończenia studiów magisterskich (Jelonek, Szklarczyk 2013).

Mimo ogólnie wyższego wykształcenia w grupie młodych można zidentyfikować istotne luki kompetencyjne i kwalifikacyjne, na poziomie kwalifikacji i kompetencji tak zawodowych, jak i wyższych. Możemy mówić o luce kwalifikacyjnej w grupie zawodów robotniczych i rzemieślniczych (Jelonek et al. 2011, s. 151), ale też zawodów związanych z opieką medyczną (lekarze różnych specjalności, pielęgniarki itp.)¹⁴. Często się podkreśla, że młodym pracownikom brakuje również określonych kompetencji. Oprócz najczęściej wskazywanych kompetencji społecznych, czy też miękkich (utrzymywanie kontaktów z klientami, komunikatywność, kultura osobista, umiejętność autoprezentacji), cech gwarantujących odpowiednią jakość wykonanej pracy (tj. odpowiedzialność, dyscyplina, uczci-

¹⁴ Popyt na takich pracowników istotnie przewyższa ich podaż, przekracza też możliwości systemu kształcenia formalnego.

wość, wiarygodność, pracowitość, staranność, dokładność) pracodawcy zwracają uwagę na luki w przygotowaniu zawodowym wielu kandydatów do pracy (Dardziński et al. 2014).

Współcześnie zaobserwować można jeszcze jedną tendencję, która dotyczy odmiennych ścieżek różnicowania się szans zawodowych młodych kobiet i mężczyzn w sytuacji, gdy mają oni wyższe wykształcenie lub go nie mają. W grupie osób z niższym wykształceniem obserwuje się wyraźne rozbieżności w szansach zawodowych¹⁵ kobiet i mężczyzn, na niekorzyść pierwszej z grup, które interpretować należy w kontekście wcześniejszych wyborów edukacyjnych (m.in. profil wykształcenia, typ końcowej szkoły) oraz podejmowanych decyzji prokreacyjnych. Wśród absolwentów uczelni widać odmienną tendencję, mianowicie im wyższy jest poziom wykształcenia, tym poziom nieaktywności kobiet jest niższy, a różnica w bezrobociu kobiet i mężczyzn mniejsza (Jelonek et al. 2015). Wyższe wykształcenie jest zatem czynnikiem zwiększającym aktywność zawodową kobiet i mężczyzn, a także niwelującym dysproporcje w tym zakresie pomiędzy obiema płciami (por. Lauer, Steiner 2000). Po części potwierdza to tezę stawianą przez Alison Wolf. Zwraca ona uwagę na pojawienie się nowych podziałów społeczno-zawodowych określających grupy uprzywilejowane i te o gorszej pozycji zawodowej, które w chwili obecnej przebiegają w mniejszym stopniu na linii kobieta-mężczyzna, a w większym – pomiędzy osobami dysponującymi wyższymi i niższymi kwalifikacjami (Wolf 2015). Innymi słowy, wykształcone kobiety coraz bardziej upodabniają się w swoich szansach życiowych i decyzjach zawodowych do mężczyzn, a oddalają się od kobiet o niższej pozycji społecznej.

2. Mechanizmy makrostrukturalne a sytuacja zawodowa młodych

Komisja Europejska wskazała kilka przyczyn bezrobocia wśród młodzieży: przedwczesne kończenie nauki bez kwalifikacji, brak odpowiednich

umiejętności i doświadczenia zawodowego, niepewne formy zatrudnienia (a następnie okresy bezrobocia), ograniczone możliwości szkoleń oraz niewystarczające lub niewłaściwe programy rynku pracy (Komisja Europejska 2011). W retoryce KE na pierwszy plan wysuwane są zatem charakterystyki indywidualne (brak kwalifikacji, kompetencji, doświadczenia) oraz czynniki z poziomu mezo o charakterze niewystarczającego wsparcia publicznego (np. niewłaściwe programy rynku pracy). Zdaniem autorki niniejszego tekstu skupienie się jedynie na tych elementach, a pominięcie innych (opisanych dalej) zwykle prowadzi do przyjęcia uproszczonej wizji rzeczywistości, która stanowi chwiejną podstawę do budowy programów i inicjatyw ukierunkowanych na poprawę sytuacji zawodowej absolwentów.

W wypowiedziach ekspertów europejskich widoczny jest również pewnego rodzaju „nieporządek przyczynowy”, gdyż przy orzekaniu o czynnikach sprzyjających bezrobociu młodych elementy mikro, mezo i makro często traktuje się jako czynniki wzajemnie niezależne i nie uwzględnienia się zachodzących między nimi interakcji (moderowanie i mediowanie wpływu). W mniemaniu autorki skuteczna interwencja publiczna, w tym ta ukierunkowana na usprawnienie przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy, powinna opierać się na szerszym ujęciu aspektów zarówno makro, jak i mikro¹⁶.

W kontekście dalszych rozważań na temat skuteczności wsparcia przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na te makrocharakterystyki, które będą najsilniej wzmacniać lub osłabiać skuteczność zaprojektowanych działań. W tej sytuacji trzy czynniki zdają się najważniejsze: kondycja gospodarki, w tym jej poziom innowacyjności, sytuacja demograficzna kraju/regionu i skłonność do migracji jego mieszkańców oraz podaż wykwalifikowanej kadry i luki kompetencyjne/kwalifikacyjne występujące na rynku pracy. Wymienione elementy nie stanowią pełnego wachlarza czynników warunkujących sytuację zawodową absolwentów, jednak – w opinii autorki

¹⁵ Zarówno w kontekście prawdopodobieństwa bycia zatrudnionym, jak i prawdopodobieństwa niebycia bezrobotnym.

¹⁶ Naturalnie, sytuacja rynkowa młodych zawsze będzie wypadkową wielu elementów (mikro i makro), a dobrze zaplanowana interwencja publiczna powinna je identyfikować i na nich opierać teorię działania.

– mają one decydujące znaczenie dla większej lub mniejszej skuteczności działań, które są podejmowane w celu usprawnienia procesu przejścia osób młodych z systemu edukacji na rynek pracy.

W Polsce w kolejnych latach widoczne będą dwa procesy: wzrost liczby osób w wieku emerytalnym oraz spadek liczby absolwentów poszczególnych typów szkół (w tym absolwentów uczeni), co powinno sprzyjać zmniejszeniu się nadpodaży siły roboczej, a nawet może spowodować przewagę popytu nad podażą (przejście od rynku pracodawcy do rynku pracownika)¹⁷. Konieczne zatem wydaje się podjęcie działań dwójakiego rodzaju: należy lepiej zagospodarować kompetencje osób starszych oraz zadbać o odpowiednie kompetencje osób młodych. Naturalnie, proces kurczenia się zasobów siły roboczej i wzrostu konkurencji na rynku pracy jest zależny nie tyle od demografii, ile od kombinacji tendencji demograficznych (włącznie ze skłonnością do migracji w grupie młodych) z poziomem wykorzystania zasobów ludzkich (poziom bierności zawodowej). Skłonność do migracji w dużym stopniu łączy się z sytuacją na rynku pracy w kraju, ale zależy także od wcześniejszych doświadczeń (np. nauka na zagranicznym uniwersytecie w ramach wymiany zagranicznej) czy ukształtowanych postaw. W przypadku młodych Polaków migracja, jak dotąd, miała charakter głównie ekonomiczny i wiązała się z ich relatywnie trudną sytuacją rynkową lub gorszymi warunkami pracy oferowanymi przez pracodawców w Polsce (World Bank 2014). Przewiduje się, że w niedalekiej przyszłości będzie ona częściej i silniej związana z realizacją kariery zawodowej (Dustmann et al. 2012).

Szczególnie trudnym momentem dla osób młodych są okresy spowolnienia gospodarczego. Im wyższe jest bezrobocie ogółem, tym możemy się spodziewać proporcjonalnie większych problemów ze znalezieniem pracy przez absolwentów (Blanchflower, Freeman 2000; Bell, Blanchflower 2011; ILO 2015). Dobrym przykładem jest Polska, w której w momentach dekonjunktury bezrobocie młodych rosło proporcjonalnie szybciej niż bezrobocie osób niemłodych, równocześnie w okresie poprawy sytuacji rynkowej stopa bezro-

bocia w tej grupie malała szybciej niż analogiczny wskaźnik w starszych kohortach wiekowych¹⁸.

Fakt ten można relatywnie łatwo wytłumaczyć, odwołując się do prostych mechanizmów kalkulacji kosztów i korzyści związanych z decyzjami zatrudnieniowymi w przypadku przedsiębiorstw rynkowych¹⁹. Spójrzmy na nie z dwóch perspektyw: charakteryzując proces rekrutacji (strategia sita) oraz decyzje dotyczące kształtowania ogólnego poziomu zatrudnienia w firmie (strategia przeczekania i decyzje co do redukcji etatów).

W momencie spowolnienia gospodarczego obserwuje się zazwyczaj dwie strategie. Pierwsza polega na wstrzymaniu ruchów kadrowych, ponieważ w okresach dekonjunktury pracodawcy zwykle nie ryzykują tworzenia nowych miejsc pracy (nawet w sytuacji zdiagnozowania takiej potrzeby mniejszym ryzykiem jest przesunięcie obowiązków na już zatrudnionych pracowników). Nazwijmy tę strategię roboczo „strategią przeczekania”.

Jeśli przedsiębiorstwo zostanie zmuszone do wykonania jakiegoś ruchu kadrowego (np. wskutek odejścia pracownika) w okresie dekonjunktury, to stawia przed sobą wyższe wymagania kandydatom, starając się zrekrutować osobę „gotową do pracy”. Strategia ta była wielokrotnie opisywana w raportach BKL jako „strategia sita”. Im trudniejszy gospodarczo okres i im większa nadwyżka kadry na rynku, tym oka sita stają się mniejsze.

Ta strategia jest w pełni zrozumiała, jeśli weźmie się pod uwagę czas jej stosowania. Jest tak z dwóch powodów. Po pierwsze, w okresie dekonjunktury zazwyczaj na rynku obserwuje się nadwyżkę siły roboczej, stąd pracodawcy mogą pozwolić sobie na pewnego rodzaju „kapryśność” w procesie selekcji kandydatów do pracy. Po drugie, co wydaje się czynnikiem istotniejszym, w momentach trudnych rynkowo pracodawcy starają się minimalizować koszty związane zarówno z rekrutacją pracowników, jak i z ich przyuczeniem do wykonywania zawodu, ocze-

¹⁸ Eurostat – bazy danych [dostęp:15.04.2015].

¹⁹ W tym przypadku przedsiębiorstwa rynkowe wydają się wdzięcznym przedmiotem uproszczonej analizy na gruncie teorii racjonalnego wyboru, ponieważ w przeciwieństwie do wielu innych podmiotów zbiorowych ich zasadniczym celem jest maksymalizacja prosto definiowanych zysków finansowych.

¹⁷ W niektórych branżach (np. firmy informatyczne) już od kilku lat obserwuje się przewagę popytu na pracę nad jej podażą.

kując kandydatów „zweryfikowanych” zawodowo (gdy dyplom uczelni/szkoły nie niesie ze sobą jasnego sygnału o kompetencjach kandydata, wówczas pracodawcy częściej stosują kryterium doświadczenia, które traktują jako łatwo mierzalny wskaźnik „gotowości zawodowej pracownika”).

Dodajmy do tego trzeci, równie ważny element, czyli decyzje dotyczące zwolnień pracowników. Załóżmy, że przedsiębiorstwo rozważa redukcję zatrudnienia, przy czym nie planuje zwolnień grupowych. Zwykle w momencie podejmowania decyzji o zwolnieniu konkretnej osoby racjonalnie zarządzający bierze pod uwagę kilka elementów, m.in. „unikatowość” kompetencji i doświadczenia pracownika, koszt ponownego odtworzenia danego miejsca pracy w przyszłości, inwestycje poczynione w zatrudnionego (np. w formie szkoleń), ale też „łatwość” zwolnienia pracownika, która zazwyczaj jest warunkowana prawnie w związku z rodzajem umowy (cywilnoprawna, na czas określony itp.). Gdy konieczna okazuje się redukcja liczby pracowników, pierwsza fala zwolnień obejmuje osoby zatrudnione czasowo, w formie kontraktu lub na podstawie umowy cywilnoprawnej. Równocześnie często są to pracownicy, którzy nie dysponują unikalnymi kompetencjami, są relatywnie łatwo zastępowalni, a przedsiębiorcy w nich nie inwestują. Redukcja w takiej sytuacji zazwyczaj przebiega szybciej, sprawniej, a przede wszystkim pociąga za sobą niższe koszty.

Opisane strategie „sita” oraz „przeczekania”, a także decyzje podejmowane podczas redukcji zatrudnienia działają na niekorzyść młodych pracowników, przede wszystkim tych, którzy nie mają doświadczenia zawodowego. W konsekwencji w momentach dekoniunktury narastają problemy ze znalezieniem zatrudnienia przez absolwentów, a co za tym idzie, relatywnie szybciej rośnie stopa bezrobocia w przypadku tej grupy.

Niewątpliwie, czynnikiem, który warunkuje szanse na rynku pracy osób młodych, szczególnie młodych dysponujących wysokimi kwalifikacjami, jest poziom innowacyjności gospodarki. Postęp technologiczny zmienia strukturę popytu na określone kwalifikacje, coraz większą rolę zaczynają odgrywać technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) (Goos, Manning 2007), a tym samym wzrasta zapotrzebowanie na wysokie kwalifikacje oraz nowe kompetencje (Michaels et al. 2014). Postęp technologiczny zazwyczaj

skutkuje powstaniem nowych miejsc pracy, przeznaczonych dla osób o wysokich kwalifikacjach. Możemy zatem założyć, że im bardziej innowacyjna gospodarka i równocześnie im bardziej wydajny system kształcenia na poziomie wyższym (transferujący kluczowe, niezbędne do wykonywania wyspecjalizowanych prac kompetencje), tym większe szanse na to, że absolwenci uczelni będą wykonywać prace dostosowane do ich kwalifikacji. Sytuacja odwrotna, czyli wykonywanie zadań zawodowych zwyczajowo przypisanych osobom o niższym poziomie wykształcenia, rodzi wiele problemów. Część autorów zwraca uwagę na ryzyko związane z nadmiernym wykształceniem (tzw. *overeducation*), takie jak spadek zadowolenia, a co za tym idzie, także motywacji do wykonywania pracy²⁰.

3. Gwarancje dla młodzieży

Komisja Europejska uznaje problem poprawy sytuacji rynkowej osób młodych za ściśle priorytetowy w najbliższych latach. Rekomendowane działania mają mieć charakter kompleksowy i dotyczyć zarówno sfery edukacji, kształcenia ustawicznego, jak i interwencji w obszarze rynku pracy. Zwykle wśród najistotniejszych celów przyszłych interwencji wymienia się takie zadania, jak: zapobieganie zjawisku przedwczesnego kończenia nauki szkolnej, rozwijanie umiejętności, które są istotne dla rynku pracy²¹, wspieranie pierwszych

²⁰ Polska nie należy do krajów o wysokim stopniu prze- edukowania. Zgodnie z raportem Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) odsetek młodych z kwalifikacjami wyższymi, niż wymaga od nich tego praca, nie przekracza 12%. Równocześnie, aż 23,2% Polaków do 29 r.ż. posiada kwalifikacje niższe, niż wymaga od nich tego zajmowane stanowisko (ILO 2013).

²¹ Inicjatywa przewodnia strategii Europa 2020 „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” zakłada opracowanie europejskiej klasyfikacji umiejętności, kompetencji i zawodów *European Skills, Competences and Occupations classification* (ESCO), której celem jest zbliżenie środowisk pracy, kształcenia i szkolenia (Communication from the Commission 2010). Komisja rekomenduje ponadto: stworzenie *online* panoramy umiejętności, przeprowadzenie reform systemu uznawania kwalifikacji zawodowych, opracowanie europejskiego paszportu umiejętności oraz ułatwienie mobilności zawodowej w granicach UE. Wymienione działania są

doświadczeń zawodowych i zdobywania kwalifikacji w trakcie pracy czy pomoc w znalezieniu pierwszej pracy (w tym reformy przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia, wsparcie samozatrudnienia) (Komisja Europejska 2011).

Szczególną inicjatywą w tym zakresie jest wystosowana w kwietniu 2013 r. rekomendacja *Youth Guarantee*²² (*Gwarancje dla młodzieży*), która zobowiązuje kraje członkowskie do zapewnienia absolwentom wsparcia w formie pracy, szkoleń, innej oferty edukacyjnej, praktyk dla wszystkich młodych (osoby do 25 r.ż.) w okresie do 4 miesięcy od zakończenia edukacji lub w momencie, gdy taka osoba staje się bezrobotna²³. Inicjatywa ta nie jest nowym pomysłem, ponieważ analogiczne rozwiązania wdrażane były już w latach osiemdziesiątych XX stulecia w Danii, Finlandii, Norwegii i Szwecji. Równolegle, na poziomie europejskim, opracowane zostały narzędzia, które mają służyć wspieraniu przejścia z systemu edukacji na rynek pracy, ukierunkowane na łączenie pracodawcy z pracownikiem (Europejski Sojusz na rzecz Przygotowania Zawodowego, Europejska Rama Jakości Staży i Praktyk, EURES, pierwsza praca z EURESem).

W Polsce 27 maja 2014 r. weszła w życie nowelizacja Ustawy o promocji zatrudnienia

jedynie elementem uzupełniającym inicjatywy związane z poprawą planów kształcenia, wzmocnieniem szans na zatrudnienie absolwentów oraz wsparciem kształcenia pozaformalnego i nieformanego (Communication from the Commission 2010).

²² Równocześnie ustanowiona została inicjatywa Youth Employment Initiative (YEI), dająca możliwość finansowania wsparcia skierowanego do młodych. Inicjatywa ta pozwala na swobodne definiowanie przez kraje członkowskie górnej granicy wiekowej osoby uznanej za młodą, z zastrzeżeniem, że granica ta nie może przekraczać 30 r.ż.).

²³ Pierwszy etap wdrażania programów typu gwarancje dla młodzieży rozpoczął się kilka lat przed wystosowaniem rekomendacji. Wymienić należy takie inicjatywy, jak: szwedzkie *jobgaranti* (2006), fińskie *yhteiskuntatakuu* (2013), holenderski *Wet Investeren in Jongeren* (2009) czy austriackie *Ausbildungsgarantie* (2008). Specyfika pierwszego etapu polegała głównie na tym, że działania wdrażano w krajach bogatych z relatywnie dobrą sytuacją na rynku pracy i niskim odsetkiem bezrobotnych młodych, a także z dobrze funkcjonującymi systemami edukacji. Sam pomysł powstał jeszcze wcześniej – w 1979 r. z inicjatywy Svena Aukena, duńskiego Ministra Pracy, przedstawiono koncepcję gwarancji na spotkaniu OECD (Brooks 2014).

i instytucjach rynku pracy, która wprowadziła narzędzia dedykowane młodym bezrobotnym (głównie do 24 r.ż.), takie jak np. wsparcie podczas zakładania działalności gospodarczej (granica wiekowa poszerzona do 29 lat), bony szkoleniowe, zatrudnieniowe, stażowe czy na zasiedlenie.

W Polsce szczególnym wsparciem zostały objęte cztery grupy:

1. Osoby w wieku 15–17 lat przedwcześnie kończące naukę – osoby zaniebujące obowiązkiem szkolny (do 16 r.ż.) lub obowiązkiem nauki (do osiągnięcia 18 r.ż.).
2. Osoby w wieku 18–24 lata pozostające poza zatrudnieniem, edukacją i szkoleniem (NEET), w tym osoby wymagające szczególnego wsparcia, tj. oddalone od rynku pracy, ze środowisk defaworyzowanych, z obszarów wiejskich.
3. Osoby w wieku 18–25 lat zarejestrowane jako bezrobotni, w tym zarejestrowani studenci studiów zaocznych i wieczorowych, czyli niespełniający warunku dla klasyfikacji jako NEET.
4. Bezrobotna młodzież oraz absolwenci w wieku 18–29 lat, którzy w ciągu 48 miesięcy od dnia ukończenia szkoły lub uzyskania tytułu zawodowego szukają pracy; w tym przypadku wspiera się przedsiębiorczość wśród osób młodych (MPiPS–MIR 2014).

Zakłada się, że w ramach *Gwarancji dla młodzieży* osoby uzyskujące wsparcie otrzymają dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przyuczenia do zawodu lub stażu w ciągu czterech miesięcy od momentu utraty pracy lub zakończenia kształcenia formalnego²⁴ lub inną formę pomocy prowadzącą do aktywizacji zawodowej (MPiPS–MIR 2014).

Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy spotkała się z krytyką wielu środowisk, która zazwyczaj ogniskowała się na takich elementach, jak: profilowanie i zaproponowane typy osób bezrobotnych (element bodaj najsilniej krytykowany), organizacja procesu pomocy bezrobotnemu (w tym zwiększone obowiązki PUP bez dodatkowego wsparcia finansowego), kontraktowanie usług prywatnym agencjom zatrudnienia, zmiana sposobu funkcjonowania przemianowanych rad rynku pracy

²⁴ Za datę wiążącą uznaje się moment rejestracji w urzędzie pracy.

czy pozostawienie w gestii PUP ubezpieczenia społecznej osoby bezrobotnej. Autorka chciałaby pominąć w swoich rozważaniach wymienione elementy szczegółowe, a skupić się na kwestii realności wdrożenia zaproponowanych w ustawie mechanizmów w odniesieniu do osób młodych (bez doświadczenia zawodowego). To, na co warto zwrócić szczególną uwagę, dotyczy trzech kwestii, tj. sposobu identyfikowania grup, do których powinna zostać skierowana interwencja, skuteczności instrumentów wsparcia osób młodych (w tym szkoleń i dotacji na otwarcie działalności gospodarczej) oraz budowy infrastruktury wsparcia przy współdziałaniu pracodawców.

4. Sposób identyfikowania grup wsparcia – rozproszenie lub intensyfikacja działań pomocowych

Szczególnie znaczącym elementem projektu interwencji jest jasno określona i względnie wąska grupa docelowa. W przypadku *Gwarancji dla młodzieży* grupa ta wydaje się wyjątkowo szeroka, albowiem potencjalnie może obejmować każdą osobę do 29 r.ż.²⁵ (o ile taka osoba zdecyduje się na rejestrację w urzędzie pracy, co nie jest wymogiem trudnym do spełnienia). Brakuje zatem nieco precyzyjniej sformułowanych kryteriów doboru absolwentów, którzy rzeczywiście wsparcia powinni uzyskać.

Przykłady analogicznych programów wdrażanych w Stanach Zjednoczonych, takich jak choćby te, do których impulsem był wydany w 1988 r. raport William T. Grant Foundation, zatytułowany *The Forgotten Half*, wyraźnie pokazują konieczność skoncentrowania, a nie rozpraszania działań pomocowych. Program, mimo że hojnie finansowany i wyjątkowo kompleksowy, zdaniem ekspertów nie przyniósł zamierzonego efektu, ponieważ skupiono się na wszystkich absolwentach, zamiast jedynie na tych, którzy w największym stopniu mają problem z odnalezieniem się na rynku pracy (Lerman 2003, s. 223). Tak więc zbyt ogólne określenie grupy docelowej spowodowało „rozmycie się” efektu interwencji publicznej. Zresztą w większości

przypadków skuteczne programy wsparcia osób młodych zagrożonych bezrobociem są wyjątkowo kosztochłonne. Za przykład może posłużyć *The US Job Corps Programme*, w którym na jednego młodego bezrobotnego poświęca się przeciętnie 22 tys. dolarów amerykańskich (OECD 2010). Warto zatem skupić się na ostrej preselekcji kandydatów, którzy otrzymają to szczególne wsparcie, przy równoczesnym zwiększeniu intensywności i kompleksowości działań pomocowych.

Tak szerokie określenie grupy docelowej pociąga za sobą jeszcze jeden problem, który wiąże się z ryzykiem pojawienia się skutków niezamierzonych, takich jak „efekt jałowego biegu”, często występujący w interwencjach o charakterze aktywizacji zawodowej. Pojawia się on w momencie, gdy zmiana sytuacji zawodowej osób objętych interwencją nastąpiłaby nawet w sytuacji braku podjęcia działań. Niebezpieczeństwo wspierania tych, którzy tak naprawdę poradziłiby sobie bez wsparcia, może okazać się jednym z największych zagrożeń programu *Gwarancje dla młodzieży*.

5. Skuteczność i efektywność instrumentów wsparcia w przypadku osób młodych

Większość raportów międzynarodowych, a także badania przeprowadzone w Polsce wskazują na (w najlepszym razie) brak efektu w postaci szybszego wyrejestrowania się absolwenta dzięki uczestnictwu w szkoleniu (Blundell et al. 2004; IEG 2013). Podobne wyniki zostały przedstawione w raporcie na temat efektów wsparcia absolwentów przez małopolskie urzędy pracy (Jelonek, Krzyształa 2015). Zgodnie z wynikami ewaluacji opartej na modelach kontryfaktycznych (na podstawie IPW, czyli *inverse propensity scores as weights*) możemy sformułować wniosek, że osoby szkolące się nie znajdują pracy szybciej od osób, które nie korzystają z tej formy wsparcia, nie zmniejsza się także prawdopodobieństwo ich powrotu pod opiekę PUP w przyszłości.

To zjawisko stosunkowo łatwo wytłumaczyć, zwłaszcza jeśli pamiętamy, że fakt szybkiego znalezienia pracy silnie zależy od kondycji gospodarki. W momencie spowolnienia gospodarczego cenniejszą wskazówką dla pracodawców jest informacja o doświadczeniu zawodowym pracownika,

²⁵ W przypadku dotacji na zakładanie działalności gospodarczej.

a nie o ukończonym przez niego kursie. Ponadto wydłużenie czasu od zakończenia szkolenia do momentu znalezienia pracy działa na niekorzyść bezrobotnego, uniemożliwiając mu utrwalenie kompetencji zdobytych podczas szkolenia w toku pracy zawodowej (Jelonek, Krzysztala 2015).

Wyższą skutecznością, a zarazem efektywnością zatrudnieniową charakteryzują się dotacje na założenie działalności gospodarczej – beneficjenci rządziej wracają pod opiekę PUP. Mimo że ogólnie ta forma wsparcia była oceniana dość krytycznie, głównie ze względu na niski wskaźnik przetrwania firm, a także zdarzające się wyludzenia dotacji (por. NIK 2014), trzeba przyznać, że w niektórych sytuacjach działalność gospodarcza może być „zastępczą” formą zdobycia doświadczenia zawodowego przez absolwentów. Nie jest to jednak forma „tania”, a ten sam efekt zapewne można byłoby uzyskać (mniejszym kosztem) dzięki przeprojektowaniu mechanizmu wsparcia polegającego na inwestycji w kapitał ludzki.

Błędem w rozumowaniu jest wiara w wykorzystanie przedsiębiorczości młodych jako narzędzia walki z bezrobociem. Wizja „społecznej przedsiębiorczości” wydaje się wewnętrznie sprzeczna już na poziomie założeń teoretycznych. Przedsiębiorczość wymaga określonych cech charakteru, kompetencji, dużej aktywności i samodzielności, a brak tych cech stanowi jedną z częstszych przyczyn bezrobocia. Sam pomysł dotacji na otwarcie działalności gospodarczej w obecnej postaci wydaje się nietrafiony, ponieważ redukuje ryzyko finansowe przedsiębiorcy, a tym samym zmniejsza jego odpowiedzialność za podjętą inicjatywę. Na pewno krokiem naprzód są zaproponowane w nowej perspektywie finansowania mechanizmy pożyczkowe, urealniają one bowiem system wsparcia, do którego wprowadzane są mechanizmy quasi-wolnorynkowe. Im więcej takich mechanizmów, tym większa szansa, że przedsiębiorstwa prowadzone przez młodych przetrwają na rynku. Ważne jest zatem to, jak wspieramy przedsiębiorczość, i w tym kontekście zasadne wydaje się odejście od szkodliwych indywidualnie i systemowo instrumentów bezzwrotnych na rzecz preferencyjnych instrumentów zwrotnych.

Najnowsze metaewaluacje programów wsparcia osób młodych wskazują zazwyczaj na wyższą skuteczność tych programów, które generują

zachęty zarówno dla pracownika, jak i dla pracodawcy. Mowa tutaj o wszelkich dotacjach (np. do płac), które mają szansę przynieść pozytywny rezultat, o 30–50 p.p. wyższy niż programy szkoleniowe w postaci kursów językowych, komputerowych czy treningów umiejętności zawodowych (por. Kluve 2010; Meijers, Te Riele 2004). Podobne wnioski, tym razem dotyczące brytyjskiego programu New Deal for Young People, przedstawił Richard Dorsett, który wykazał, że spośród instrumentów oferowanych w ramach programu najskuteczniejszym czynnikiem wyjścia z bezrobocia okazało się subsydiowanie zatrudnienia (por. Dorsett 2006). Wynik ten potwierdził także Van Reenen: z jego badań wynika, że bezrobotni mieli większą szansę na znalezienie zatrudnienia za sprawą brytyjskiego New Deal for Young People głównie dzięki wspomnianym już dotacjom (Carcillo et al. 2015).

Ponadto pamiętajmy, że na początku *Gwarancje dla młodzieży* były wdrażane głównie w bogatych krajach, w których bezrobocie dotykało zazwyczaj wąską grupę (najczęściej niewykształconych) młodych (Besamusca et al. 2014). Łatwo było zatem sprofilować i dopasować katalog instrumentów wsparcia do osób borykających się z podobnymi problemami. W Polsce wśród bezrobotnych odnajdziemy zarówno ludzi, którzy mają wyższe wykształcenie, jak i gorzej wyedukowanych młodych. Wyselekcjonowanie osób, do których należy skierować wsparcie w pierwszej kolejności, a także zróżnicowanie mechanizmów wsparcia w przypadku różnych typów młodych w najbliższych latach staną się jednymi z ważniejszych wyzwań stojących przed osobami odpowiedzialnymi za wdrażanie *Gwarancji dla młodzieży* w Polsce.

6. Infrastruktura wsparcia i zaangażowanie przedsiębiorstw w realizację programu

Autorzy programu *Gwarancje dla młodzieży* założyli, że uczestnicy interwencji pozyskają wysokiej jakości zatrudnienie. Wprawdzie w programie nie zdefiniowano precyzyjnie, czym miałyby się charakteryzować wysokiej jakości praca, czy miałyby to być odpowiednio wysokie zarobki, dogodna forma zatrudnienia i czas pracy, dobre perspektywy rozwoju zawodowego lub przyjazne

środowisko pracownicze, ale należy pamiętać, że obietnica ta jest wiążąca²⁶. Jednak projektodawcy nie piszą nic o infrastrukturze (innej niż administracyjna), która miałaby takie wsparcie zapewnić.

Spełnienie tej obietnicy nie jest w zasadzie możliwe bez pełnego zaangażowania w program samych przedsiębiorców, którzy jak dotąd pełnią głównie funkcje opiniujące, i to zazwyczaj z własnej inicjatywy. Równocześnie, w związku z kurczeniem się zasobów siły roboczej (wzrost liczby przechodzących na emeryturę pracowników oraz spadek liczby absolwentów), jesteśmy w dogodnym momencie, aby tę współpracę uściślić. Identyfikując problemy rekrutacyjne, przedsiębiorcy będą coraz bardziej otwarci na współpracę ze szkołami oraz uczelniami, stąd pozostaje jedynie wypracować polski model współdziałania w obszarze programów STW, zwłaszcza że w wielu krajach programy takie były skutecznie implementowane. Przykładem jest Japonia, gdzie wdrażane pod koniec XX w. programy STW skutkowały zacieśnieniem więzi pomiędzy pracodawcami a szkołami. Program doprowadził do swoistej symbiozy firm i szkół, których zadanie polegało na rekomendowaniu uczniów na dane stanowiska pracy (działały jako pierwszy etap rekrutacji). Przedsiębiorstwa rzadko odrzucały rekomendacje szkół, co spowodowało wzrost motywacji uczniów do nauki, a tym samym poprawiły się osiągnięcia edukacyjne studentów (Stull, Sanders 2003). Podobnie, pozytywnym efektem wdrożonych w latach dziewięćdziesiątych XX w. w Stanach Zjednoczonych programów STW była intensyfikacja współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a szkołami. Przypomnijmy, że w tym czasie w partnerstwach STW uczestniczyło 25% amerykańskich przedsiębiorstw (Zemsky et al. 1998), które wspierały szkoły w przygotowywaniu planów kształcenia, opracowywaniu planów promocji czy działań marketingowych oraz umożliwiały uczniom/studentom zdobycie praktyki zawodowej. Oczywiście, w przypadku polskich przedsiębiorstw, zdominowanych przez MSP, trudno jest oczekiwać aż tak intensywnej

współpracy, warto jednak czerpać z już wypracowanych wzorców.

Konieczna jest także ściślejsza współpraca z instytucjami rynku pracy w celu wyeliminowania potencjalnych patologii, które zagrażają tak zaprojektowanemu systemowi wsparcia. Wymieńmy tylko najbardziej oczywiste z nich, takie jak ryzyko potraktowania programów stażowych jako przedłużenia okresu „próbego” dla pracownika (a tym samym przedłużenia niestabilnego okresu początków kariery zawodowej), wykorzystanie przez przedsiębiorstwa młodych praktykantów jako tzw. taniej, tymczasowej siły roboczej (ILO 2012), „handel” bonami edukacyjnymi czy tworzenie przedsiębiorstw ukierunkowanych nie tyle na funkcjonowanie, ile na przetrwanie w okresie wymaganym przez program.

Obecnie współpraca sektorów prywatnego i publicznego powinna skupiać się na tych elementach, które w dobie pogłębiających się problemów rekrutacyjnych będą zachęcające dla pracodawców, tj. na procesie rekrutacji i ewentualnym doszkalaniu pracownika. Działania te powinny przebiegać w sposób zsynchronizowany, a więc zgodnie z sekwencją: odbycie próby pracy (ok. 2 tygodni u pracodawcy), wspólna (pracodawca, bezrobotny, pracownik PUP) diagnoza luk kompetencyjnych i ewentualna decyzja o doszkoleniu przyszłego pracownika. Tak zaprojektowany mechanizm uwzględni interesy poszczególnych aktorów: pracodawców (redukuje koszty związane z rekrutacją i zatrudnieniem na okres próbny), doradców (dysponują wiedzą o motywacji do pracy i brakach kompetencyjnych bezrobotnego), jak i młodych bez pracy (zdobywają doświadczenie zawodowe, wiedzę o swoich słabych i mocnych stronach i potencjalną szansę na znalezienie przyszłego pracodawcy). Równocześnie silniejsze zakorzenienie instrumentów wsparcia w konkretnym środowisku pracy zwiększy możliwość wykluczenia z systemu tych bezrobotnych, którzy nie mają pracy tylko formalnie lub pracy w chwili obecnej mieć nie chcą (dla tych jednostek system będzie bardziej uciążliwy). Jest tylko jeden drobny problem, mianowicie mechanizm ten będzie generował wyższe koszty, wymaga bowiem silnej indywidualizacji działania. Dlatego też należałoby się zastanowić nad realnością partycypacji w kosztach zainteresowanych rekrutacją przedsiębiorstw.

²⁶ W przypadku Polski doprecyzowano definicję „oferty dobrej jakości” w ramach wytycznych MIR, zgodnie z którymi oznacza ona umowę o pracę na minimum trzy miesiące z wynagrodzeniem co najmniej w wysokości płacy minimalnej.

Podsumowanie

Niniejszy artykuł stanowił krytyczną analizę założeń, które leżą u podstaw interwencji publicznych typu STW (*school to work*), ze szczególnym uwzględnieniem inicjatywy, jaką są *Gwarancje dla młodzieży*.

Wdrażany w Polsce program *Gwarancje dla młodzieży* jest swego rodzaju eksperymentem społecznym, którego celem jest nie tylko wsparcie osób młodych, ale też zgromadzenie wiedzy o skuteczności różnych instrumentów. Jest to również inicjatywa, która, niestety, w przypadku Polski została zaplanowana niejako przy użyciu starych mechanizmów i narzędzi, nazwanych w nieco inny sposób niż uprzednio zaproponowane instrumenty.

W tekście założono, że skuteczność takich interwencji zależy od wielu czynników zewnętrznych o charakterze makro (np. kondycji gospodarki, sytuacji demograficznej), a bez ich uwzględnienia trudno jest budować podwaliny skutecznych interwencji publicznych.

Osoby realizujące taki program jak *Gwarancje dla młodzieży* stają przed trzema istotnymi i opisanymi w tym tekście wyzwaniami. Pierwszym z nich jest intensyfikacja działań w przypadku grupy szczególnie zagrożonej bezrobociem i ich zaniechanie w stosunku do tych absolwentów, którzy nie potrzebują pilnego wsparcia. Skuteczne wsparcie powinno zatem zostać poprzedzone rygorystyczną preselekcją. Drugie wyzwanie wiąże się z wdrożeniem mechanizmów, które zwiększają skuteczność wsparcia szkoleń oraz z urealnieniem celów wsparcia w postaci dotacji na otwarcie działalności gospodarczej. To implikuje wyzwanie trzecie, jakim jest formalne włączenie pracodawców w realizację działań przewidzianych w ramach *Gwarancji dla młodzieży*.

Tak określonym wyzwaniom warto na koniec nadać nieco szersze znaczenie poprzez odwołanie do zaproponowanych przez OECD kryteriów oceny programów²⁷ skierowanych do osób młodych, a ukierunkowanych na poprawę ich sytuacji zawodowej (OECD 1999). Kryteria te, oprócz kwestii poruszanych w tekście, uwzględniają

elementy dyskusyjne w przypadku *Gwarancji dla młodzieży*, takie jak skuteczna integracja procesu kształcenia oraz edukacja w miejscu pracy (*on-the-job learning*), odpowiednie przygotowanie kadr, które będą odpowiedzialne za wdrażanie programu, uwzględnienie potrzeb osób objętych programem (np. doradztwo czy zapewnienie opieki nad dziećmi w przypadku młodych matek rozpoczynających karierę zawodową) oraz systematyczna i przede wszystkim rygorystyczna ewaluacja skuteczności i efektywności podjętych inicjatyw.

Bibliografia

- Bell D., Blanchflower D.G. (2011). *Youth unemployment in Europe and the United States*. IZA Discussion paper, nr 5673.
- Besamusca J., Stanescu I., Vauhkonen J. (2014). *The European Youth Guarantee: a reality check*. Brussels: The FEPS Young Academics Network.
- Blanchflower D.G., Freeman R.B. (red.) (2000). *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Blundell R., Costa Dias M., Meghir C., Van Reenen J. (2004). „Evaluating the employment impact of a mandatory job search programme”, *Journal of the European Economic Association*, nr 2 (4), s. 569–606.
- Brooks Ch. (2014). „What guarantees should society offer its youth?”, *Journal of Adult and Continuing Education*, nr 20 (2), s. 92–101.
- Carcillo S., Fernández R., Königs S., Minea A. (2015). *NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, nr 164. Paris: OECD.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 23 November 2010 – An agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment (COM(2010) 682).
- European Commission (2015). *Factsheet. Addressing youth unemployment in the EU*. Brussels: European Commission.
- Dardziński P., Dulak M., Jelonek M., Kędziński M., Krupnik S., Przybylski W., Rzegocki A., Staniłko J.F. (2015). *Przedsiębiorczość głupcze! Jak wejść na drogę do bogactwa?* Kraków: Fundacja Lepsza Polska.
- Domański, H. (2010). „Samoróżnicujące się społeczeństwo”, *Norwy Obywatel*. Strona internetowa:

²⁷ Kryteria zostały opracowane na podstawie przeglądu literatury i prowadzonych przez OECD badań nad skutecznością takich inicjatyw.

<http://nowyobywatel.pl/2010/11/15/samoroznicujace-sie-spoleczenstwo/> [dostęp: 23.04.2015].

Dorsett R. (2006). „The new deal for young people: effect on the labour market status of young men”, *Labour Economics*, nr 13 (3), s. 405–422

Dustmann Ch., Frattini T., Rosso A. (2012). *The Effect of Emigration from Poland on Polish Wages*. CDP nr 29/12.

Goos, M., Manning, A. (2007). „Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain”, *The Review of Economics and Statistics*, nr 89 (1), s. 118–133.

Góra, M. (2007). „Active labor market policies in Poland”, w: J. Kluge (red.), *Active Labor Market Policies in Europe. Performance and Perspective*. Berlin–Heidelberg: Springer.

Grotkowska G., Socha, M.W., Sztanderska, U. (2007). „Poland”, w: S. Cazes, A. Nesporova (red.), *Flexisecurity a relevant approach in Central and Eastern Europe*. Geneva: ILO.

IEG (2013). *World Bank and IFC Support for Youth Employment Programs*. Washington, D.C.: World Bank.

ILO (2012). *The youth employment crisis: A call for action. Resolution and conclusions of the 101st Session of the International Labour Conference*. Geneva: ILO.

ILO (2013). *Global employment. Trends for Youth 2013: A generation at risk*. Geneva: ILO.

ILO (2015). *World employment and social outlook. Trends 2015*. Geneva: ILO.

Jelonek M. (2015). „Jakość pracy po studiach jako stopa zwrotu z wyższego wykształcenia”, w: J. Górniak (red.), *(Nie)wykorzystany potencjał. Szanse i bariery na polskim rynku pracy*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Kasperek K., Magierowski M. (2015). *Młodzi na rynku pracy: pracownicy, przedsiębiorcy, bezrobotni*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Krzysztala A. (2015). *Skuteczność wsparcia absolwentów*. Kraków: WUP [w druku].

Jelonek M., Szczucka A., Worek B. (2011). „Rozwój Kapitału Ludzkiego w Polsce: główne wyzwania”, w: J. Górniak (red.), *Bilans Kapitału Ludzkiego w Polsce*. Warszawa: PARP.

Jelonek M., Szklarczyk D. (2013). „Absolwenci szkół ponadgimnazjalnych i wyższych na rynku pracy”, w: J. Górniak (red.), *Młodość czy doświadczenie. Kapitał Ludzki w Polsce*. Warszawa: PARP.

Kluge J. (2010). „The effectiveness of European active labor market programs”, *Labour Economics*, nr 17 (6), s. 904–918.

Komisja Europejska (2011). Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów

z dnia 20 grudnia 2011 r. Inicjatywa „Szanse dla młodzieży” (COM(2011) 933).

Lauer C., Steiner V. (2000). *Returns to Education in West Germany – An Empirical Assessment*. ZEW, Discussion Paper, nr 00-04.

Lerman R. (2003). „Is the school-to-work movement on the right track?”, w: N.M. Sanders, W.J. Stull (red.), *The School-to-Work Movement: Origins and Destinations*. Westport, CT: Praeger.

Meijers F., Te Riele K. (2004). „From controlling to constructive: youth unemployment policy in Australia and the Netherlands”, *Journal of Social Policy*, nr 33 (01), s. 3–25.

Michaels G., Natraj A., Van Reenen J. (2014). „Has ICT polarized skill demand? Evidence from eleven countries over twenty-five years”, *The Review of Economics and Statistics*, nr 96 (1), s. 60–77.

MPiPS-MIR (2014). Plan realizacji Gwarancji dla młodzieży w Polsce. Warszawa: Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju. Strona internetowa: http://www.gwarancje.dwup.pl/upload/file/Plan_realizacji_Gwarancje_dla_mlodzi.pdf [dostęp: 30.04.2015].

NIK (2014). *Skuteczność wybranych form aktywnego przeciwdziałania bezrobociu w niektórych województwach*. Warszawa: NIK.

OECD (1999). *Giving Youth a Better Start: Employment Outlook*. Paris: OECD.

OECD (2010). *Off a good Start? Jobs for Youth*. Paris: OECD.

OECD (2012). *Better Skills, Better Jobs, Better Lives: A Strategic Approach to Skills Policies*. Paris: OECD.

OECD (2014). *Connecting People with Jobs. Activation Policies in the United Kingdom*. Paris: OECD.

OECD (2015). *Employment Outlook 2015*. Paris: OECD.

Strzeleca, J., Smółkowska, U. (2004). *Bezrobocie młodzieży w Polsce w latach 1998–2003*. Warszawa: Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu.

Stull W.J., Sanders N.M. (red.) (2003). *The School-to-Work Movement: Origins and Destinations*. Westport, CT: Praeger.

Wolf A. (2015). *Faktor X. Jak pracujące kobiety tworzą nowe społeczeństwo*. Warszawa: Muza.

World Bank (2014). *Young, Under-employed, and Poor in Poland*. Worldbank.org.

Zemsky R., Shapiro D., Iannozzi M. Cappelli P., Bailey, T. (1998). *The transition from initial education to working life in the United States of America. A Report to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) as part of a Comparative Study of Transitions from Initial Education to Working Life in*

14 Member Countries, NCPI Project Paper. Stanford:
NCPI.

Zybała A. (2015). „Struktura ryzyk w reformie wybranych elementów polityki rynku pracy”, *Zarządzanie Publiczne*, nr 3 (33), s. 41-55.

Youth employment interventions – main challenges

The purpose of this paper is a critical analysis of the assumptions underlying STW (school to work) public interventions aimed at improving employment opportunities and transition of graduates from education to the labour market. Particular attention has been devoted to one Polish initiative named Youth Guarantee. The text assumes that the effectiveness of such interventions depends on several external factors: on the macro (i.e. the condition of the economy, the demographic situation) and the micro level (i.e. factors differentiating individual decisions). The author identifies key challenges facing those implementing Youth Guarantee initiative.

Keywords: labour market policy, public policy, public intervention, school to work transmission.