



Erasmus+

DEIRDRE HUGHES
TIBOR BORS BORBÉLY-PECZE

Bezrobocie młodzieży: kryzys pośród nas

**ROLA STRATEGII PORADNICTWA PRZEZ CAŁE ŻYCIE
W REAGOWANIU NA PODAŻ PRACY I POPYT NA NIĄ**

ELGPN Concept Note No. 2

Zeszyt Informacyjno-Metodyczny
Doradcy Zawodowego nr 57



**EUROPEAN LIFELONG
GUIDANCE POLICY
NETWORK**

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy

**Bezrobocie młodzieży: kryzys pośród nas
– Rola strategii poradnictwa przez całe życie
w reagowaniu na podaż pracy i popyt na nią**

Youth Unemployment: A Crisis in Our Midst
– The role of lifelong guidance policies
in addressing labour supply and demand

Bezrobocie młodzieży: kryzys pośród nas – Rola strategii poradnictwa przez całe życie w reagowaniu na podaż pracy i popyt na nią

Zeszyty Informacyjno-Metodyczne Doradcy Zawodowego – zeszyt nr 57

Wydawca:

Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej
Departament Rynku Pracy
ul. Nowogrodzka 1/3/5
00-513 Warszawa

Opracowanie redakcyjne:

Paulina Bogdańska

Fotoskład:

Agencja Pinek – Piotr Krojec

Druk:

ZWP MPiPS

Warszawa 2014

Copyright © by Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej



Erasmus+

Ta publikacja została zrealizowana przy wsparciu finansowym Komisji Europejskiej. Publikacja odzwierciedla jedynie stanowisko jej autora i Komisja Europejska oraz Agencja Wykonawcza ds. Audiowizualnych, Edukacji i Kultury nie ponoszą odpowiedzialności za umieszczoną w niej zawartość merytoryczną.

Wprowadzenie

Przekazujemy Państwu kolejny, pięćdziesiąty siódmy zeszyt z serii Zeszytów informacyjno-metodycznych doradcy zawodowego, przygotowany w polskiej i angielskiej wersji językowej.

Publikacja zawiera analizę zjawiska bezrobocia młodzieży. Przedstawia także informacje na temat wpływu strategii poradnictwa przez całe życie na reagowanie na podaż pracy i popyt na nią. Bezrobocie młodzieży to problem ogólnoeuropejski, pociągający za sobą istotne konsekwencje dla jednostek, społeczności, gospodarek i społeczeństw.

W publikacji zaprezentowano krajowe strategie oraz dobre praktyki państw członkowskich UE wypracowane w odpowiedzi na bezrobocie młodzieży. Następnie omówiono, w jaki sposób usługi poradnictwa przez całe życie mogą stać się częścią nowych rządowych planów działania. Na koniec sformułowano kluczowe pytania, w odniesieniu do których kraje członkowskie mogą kreować rozwiązania w zakresie kształcenia, szkolenia, zatrudnienia i włączenia społecznego.

Publikacja została opracowana przez dr Deirdre Hughes (Wielka Brytania) i dr Tibora Borsa Borbely-Pecze (Węgry), na zlecenie Europejskiej Sieci Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego (*European Lifelong Guidance Policy Network – ELGPN*).

Najważniejszym celem Sieci ELGPN jest wspieranie rozwoju poradnictwa zawodowego przez całe życie, realizowanego przez instytucje sektora edukacji i publiczne służby zatrudnienia oraz innych partnerów. Aktywności Sieci finansowane są przez Komisję Europejską, Dyрекcję Generalną Edukacja i Kultura w ramach Programu Erasmus+.

Polska uczestniczy w pracach Sieci od 2007 r. Od samego początku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej pełni funkcję krajowego punktu kontaktowego.

Przekazując Państwu kolejny zeszyt z serii Zeszytów informacyjno-metodycznych doradcy zawodowego jesteśmy przekonani, że publikacja poświęcona zagadnieniu bezrobocia młodzieży okaże się przydatna zarówno dla doradców zawodowych, jak i innych pracowników publicznych służb zatrudnienia.

Departament Rynku Pracy

Bezrobocie młodzieży: kryzys pośród nas – Rola strategii poradnictwa przez całe życie w reagowaniu na podaż pracy i popyt na nią

Dokument koncepcyjny opracowany na zlecenie Sieci ELGPN

Deirdre Hughes i Tibor Bors Borbély-Pecze



Niniejszy dokument koncepcyjny został przygotowany na zlecenie Europejskiej Sieci Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego (ELGPN), która jest siecią państw członkowskich wspieraną finansowo przez UE w ramach programu „Erasmus+”. Tekst opiera się na dyskusjach prowadzonych w ramach sieci, jednak wyrażone w nim poglądy są opiniami autorów i nie zawsze stanowią oficjalne stanowisko Sieci ELGPN, jej państw członkowskich, Komisji Europejskiej lub jakiejkolwiek osoby działającej w jej imieniu.

Autorami tekstu są Dr Deirdre Hughes (Wielka Brytania) i Dr Tibor Bors Borbély-Pecze (Węgry). Jego przygotowanie wspierała grupa robocza Sieci ELGPN, w której skład wchodziły następujące osoby: Pedro Fonseca (Portugalia), Manuel Hubert (Komisja Europejska), Peter Härtel (Austria), Bernhard Jenschke (Niemcy), Aleksandra Joma (Łotwa), Susanne Kraatz (Komisja Europejska), Michel Lefranc (Francja), Wolfgang Müller (Sieć PSZ), Koen Nomden (Komisja Europejska), Santa Ozolina (Europejskie Forum Młodzieży), Fotini Vlachaki (Grecja), Raimo Vuorinen (Koordynator ELGPN) oraz Tony Watts (Konsultant ELGPN).

© Europejska Sieć Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego (ELGPN)

Koordynator w latach 2011-2012:
Uniwersytet Jyväskylä, Finlandia
Fiński Instytut Badań Edukacyjnych (FIER)
<http://elgpn.eu>
elgpn@jyu.fi

Okladka i projekt graficzny: Martti Minkinen / Fiński Instytut Badań Edukacyjnych (FIER)
Układ: Kaija Mannström / Fiński Instytut Badań Edukacyjnych (FIER)

ISBN 978-951-39-4872-6 (wersja drukowana)
ISBN 978-951-39-4873-3 (pdf)

Druk: Kariteam
Jyväskylä, Finlandia 2012 r.

Bezrobocie młodzieży: kryzys pośród nas – Rola strategii poradnictwa przez całe życie w reagowaniu na podaż pracy i popyt na nią

„Stopa bezrobocia młodzieży na całym świecie okazuje się problematyczna i pozostaje na poziomie zbliżonym do szczytu odnotowanego w czasie kryzysu. W 2011 r. wynosiła 12,6%, a w 2012 r. przewiduje się, że wyniesie 12,7%, tj. co najmniej o pełny punkt procentowy więcej, niż w 2007 r. ... Bezrobocie młodzieży oraz sytuacje, w których młodzi ludzie pracują w kiepskich warunkach, pociągają za sobą koszty zarówno społeczne, jak i ekonomiczne” (MOP, 2012, s.12)

Niniejszy dokument koncepcyjny stanowi odpowiedź na pięć kluczowych pytań:

- (1) Z jakimi trendami i wyzwaniem muszą się obecnie mierzyć młodzi ludzie i decydenci w Europie?
- (2) Jakie strategie, w tym dobre i interesujące praktyki, pojawiają się w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) w odpowiedzi na bezrobocie młodzieży?
- (3) Co jeszcze można zrobić, by rozwiązać problem bezrobocia młodzieży, w oparciu o strategię

i praktyki w zakresie poradnictwa przez całe życie?

- (4) W jaki sposób strategie na rzecz odpowiednich usług w zakresie poradnictwa przez całe życie mogą stać się pozytywną częścią nowych, powstających rządowych planów działania w państwach członkowskich?
- (5) Jakie są kluczowe pytania, w odniesieniu do których UE i państwa członkowskie mogą kształtować swoje priorytety w zakresie kształcenia, szkolenia, zatrudnienia i włączenia społecznego?

1 Z jakimi trendami i wyzwaniem muszą się obecnie mierzyć młodzi ludzie i decydenci w Europie?

- 1.1 Bezrobocie młodzieży jest narastającym problemem, który pociąga za sobą istotne długofalowe konsekwencje dla jednostek, społecz-

ności, gospodarek i społeczeństw. W ciągu ostatniej dekady proces przechodzenia młodych ludzi ze szkoły do zatrudnienia uległ wydłużeniu, stał się bardziej złożony i burzliwy (Schoon i Silberstein, 2009). Krajowe badania aktywności ekonomicznej ludności (Hoffman, 2011) wskazują na to, że od 2008 r. bezrobocie młodzieży wzrosło we wszystkich krajach UE, przy czym odsetek młodych ludzi (poniżej 25. roku życia) poszukujących pracy waha się od 7% w Austrii i 8% w Holandii do blisko 50% w Grecji i Hiszpanii (KE, 2012). Od 1995 r. kwestia bezrobocia młodzieży nie była tak istotnym elementem dyskursu politycznego, makroekonomicznego i społecznego w Unii Europejskiej i na szczeblu międzynarodowym.

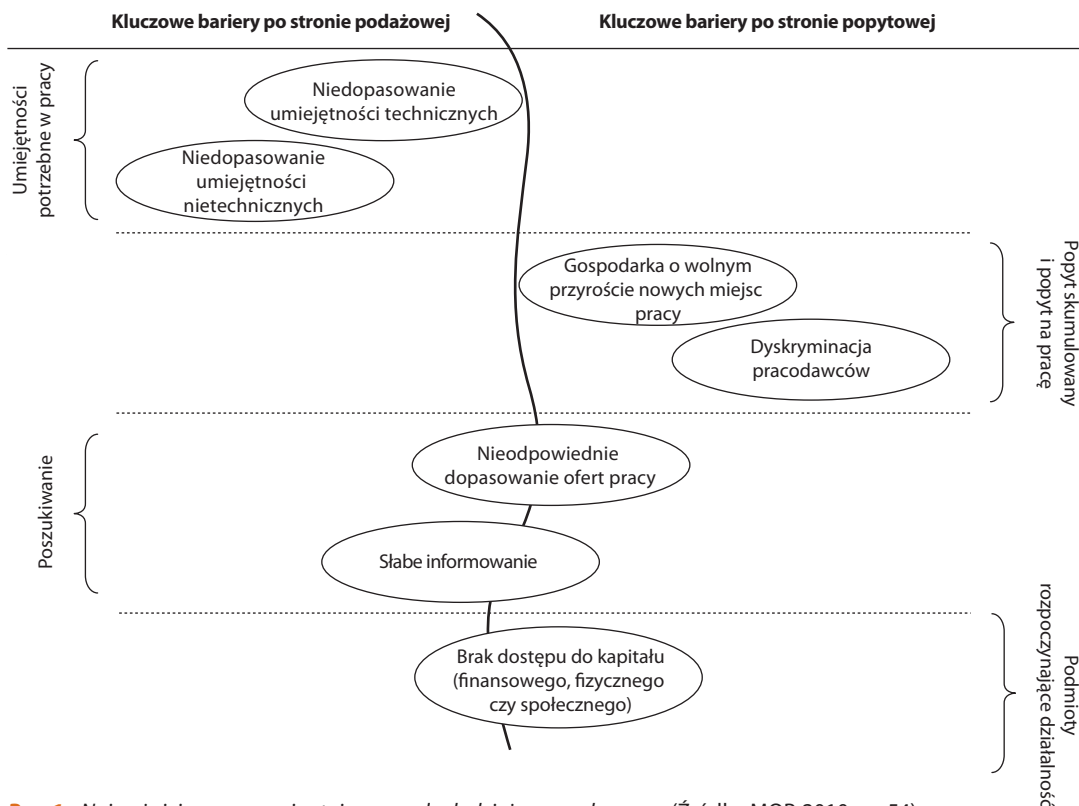
1.2 Obecna, utrzymująca się od dłuższego czasu sytuacja gospodarcza sprawiła, że pojawiły się pytania dotyczące adaptacji polityki publicznej, jak również zdolności adaptacyjnych obywateli, zwłaszcza młodych ludzi, którzy należą do grup szczególnie wrażliwych. Niespokojna sytuacja ekonomiczna oraz podlegające szybkim zmianom struktury polityczne i społeczne dają się boleśnie odczuć młodym ludziom, rządów, społecznościom i pracodawcom. Coraz liczniejsze są różne formy sojuszy sektorów publicznego, prywatnego i sektora wolontariatu/ społeczności, a głównym wyzwaniem jest jak najlepsze wykorzystanie nowych form partnerstwa społecznego w celu ograniczenia wzrostu bezrobocia młodzieży. Istniejące i nowe działania polityczne mają na celu zaradzenie na różne sposoby ekonomicznym, społecznym i psychologicznym skutkom bezrobocia (oraz niepełnego zatrudnienia) młodzieży.

1.3 Wyniki badań (GHK, 2012; Mann, 2012; MOP, 2012a; Eurofound, 2011; OECD, 2010a; OECD, 2010b) konsekwentnie wskazują na to, że przedłużony okres pozostawania bez pracy na wczesnym etapie życia zawodowego

młodej osoby może na długo wycisnąć na niej „piętno” w kontekście perspektyw na całe życie, niepełnego wykorzystania wiedzy i umiejętności, potencjalnie niższych zarobków przez całe życie, pogorszenia stanu zdrowia oraz zagrożenia wykluczeniem społecznym. Monitoring i ewaluacja wyników ukazują młodzież jako niejednorodną grupę obejmującą wiele mniejszych podgrup, do których należy adresować ukierunkowane działania interwencyjne. Np. doświadczenie nauczania wrażliwego na płęć oraz zróżnicowany wpływ strategii i praktyk w odniesieniu do młodych kobiet i mężczyzn mają istotny wpływ na oczekiwania kulturowe oraz „normy społeczne” w odniesieniu do pracy, braku aktywności i pozostawania bez pracy.

1.4 Dane Eurostatu (KE, 2012) pokazują, że po niedawnym pogorszeniu się sytuacji na rynku pracy dla młodych osób w wieku 15-24 lata w wielu krajach problem ten nadal w sposób istotny się pogarsza. Do roku finansowego 2014-15 państwa członkowskie UE chcą zmniejszyć deficyty do maksymalnie 3% PKB, co oznacza mniej możliwości prowadzenia keynesowskich interwencji rządowych (choć kwestia ta jest obecnie przedmiotem intensywnej debaty). Przyszła rola i struktura paktu stabilności i rozwoju z 1997 r., odnowionego w 2005 r., również stanowi część negocjacji na rzecz lepszego zarządzania gospodarką UE w przyszłości. Trendy te wskazują na to, że coraz większa część młodzieży w sposób chroniczny nie jest w stanie znaleźć satysfakcjonującej pracy czy wręcz jakiegokolwiek pracy zarobkowej. Biorąc pod uwagę liczne szeregi potencjalnie rozczarowanych, niezadowolonych młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, potencjalne negatywne skutki społeczne tego problemu zasługują na większą uwagę pod względem strategii w związku z „podziałem” i ewentualnym „przekierowaniem” niewystarczających środków publicznych.

- 1.5 Wyraźne są ogromne kontrasty między poszczególnymi państwami członkowskimi UE, gdzie stopa bezrobocia przekracza 20% w dwóch trzecich z nich, a w regionie śródziemnomorskim jest wyższa niż 50%. Jedynymi krajami unijnymi, w których bezrobocie młodzieży jest niskie, są Austria, Niemcy i Holandia, które mieszczą się w przedziale 7-9%. Nawet w Niemczech, gdzie gospodarka znajduje się obecnie w lepszej kondycji, niż w większości państw europejskich, rząd planuje do 2014 r. zmniejszyć deficyt budżetowy o rekordową kwotę 80 mld euro. Ogólnie rzecz biorąc wdrożone doświadczenia i wnioski z różnych scenariuszy w Europie pokazują, że w centrum polityki rządowej znajduje się pilny imperatyw nowego, lepszego zarządzania gospodarką UE (Europa 2020), nowych miejsc pracy oraz silniejszej spójności społecznej.
- 1.6 W wielu krajach przechodzenie młodych ludzi od nauki do pracy zarobkowej staje się zasadniczo coraz bardziej problematyczne (Keep, 2012). Coraz więcej różnych młodych osób (w tym osiągających wysokie wyniki w nauce) nie kształci się, nie pracuje i nie szkoli się (należy do grupy tzw. młodzieży NEET – ang. *not in education, employment or training*); mniej jest ofert pracy i mniej „przystępnej pracy” (w przeciwieństwie do dorywczych prac niewymagających większych umiejętności), a zapotrzebowanie na umiejętności młodych ludzi wśród pracodawców zasadniczo nie jest bardzo duże. Odsetek młodzieży w całym społeczeństwie spada, czemu towarzyszy coraz bardziej fragmentaryczny i przedłużony proces przechodzenia [od kształcenia do pracy zarobkowej] (MOP, 2010a, s. 13). Problem ten nie wynika wyłącznie z recesji, słabej kondycji gospodarki czy zmieniającej się sytuacji demograficznej, ale również z problemów strukturalnych przedstawionych pokrótce poniżej. Kwestie te znajdują mocny oddźwięk w całej Unii Europejskiej.
- 1.7 Bariery po stronie podaży i popytu zapewne wiążą się nie tylko z niedopasowaniem lub niedoborem zarówno pod względem umiejętności technicznych, jak i nietechnicznych (ogólnych czy miękkich), ale również z gwałtowną ekspansją systemów kształcenia i kwalifikacji w całej Europie. Ponadto przejście ze szkoły do zatrudnienia jest trudniejsze w krajach, gdzie dominującym modelem tego przejścia jest „najpierw nauka, potem praca” (OECD, 2010a). Dla odmiany tam, gdzie bardziej powszechne jest łączenie nauki i pracy – poprzez np. praktyki zawodowe, przyuczenie do zawodu, staże, pośrednictwo pracy oraz pracę sezonową i w niepełnym wymiarze godzin – proces przejścia jest ponoć łatwiejszy i bezpieczniejszy (np. w Austrii, Danii, Niemczech i Holandii).



Rys. 1: Najważniejsze wyzwania stojące przed młodzieżą na rynku pracy (Źródło: MOP, 2010a, s. 54)

1.8 Wartość kwalifikacji i nabywania umiejętności nie zawsze odpowiada realiom rynku pracy. W krajach takich jak Estonia, Grecja i Włochy mniej więcej jedna piąta młodych ludzi z wyższym wykształceniem należy do grupy NEET (Eurofound, 2012). Usuwanie barier stojących na przeszkodzie do zatrudnienia dla tej grupy (i innych podgrup) to główne wyzwania dla polityki. Np. w kilku krajach uznano, że w przypadku imigrantów i przedstawicieli mniejszości problemy językowe ograniczają możliwość wejścia na rynek pracy i dokonywania postępów w kształceniu i szkoleniu się. Działania w zakresie wsparcia językowego w krajach takich, jak Bułgaria, Cypr, Grecja, Włochy, Malta, Portugalia i Szwecja uznano za ważne sposoby rozwiązania tej kwestii (GHK, 2012).

1.9 Strategie na rzecz zwalczania bezrobocia i niepełnego zatrudnienia młodzieży można podzielić na kategorie *zapobiegania*, *poprawy sytuacji* oraz *ponownej integracji*. Np. w niektórych krajach coraz więcej jest dowodów na istnienie strukturalnych słabych punktów w systemach kształcenia i szkolenia, którym próbuje się zaradzić w bardziej skoordynowany sposób, zazwyczaj poprzez ramy krajowe lub regionalne oraz lokalne ustalenia charakteryzujące się większą autonomią i swobodą w wyborze odpowiedniego zestawu strategii. Zmiana zakresu odpowiedzialności i przeniesienie ich pomiędzy sektorem publicznym, prywatnym a sektorem wolontariatu/społeczności również wpływa na identyfikowanie i promowanie szans dla młodzieży.

1.10 Strategie unijne, takie jak „Mobilna młodzież”¹ oraz nowa inicjatywa „Szanse dla młodzieży”² stanowią nowe ramy, które mają zapobiegać porzucaniu przez młodych kształcenia i szkolenia się oraz wzmocnić poprawę sytuacji młodych ludzi i ich ponowną integrację ze światem kształcenia i zatrudnienia. Stan gotowości młodych ludzi do podejmowania działalności gospodarczej lub wolontariatu również wymaga nowych kompetencji na zmieniających się rynkach pracy w UE i poszczególnych krajach. Strategie horyzontalne, takie jak „Mobilna młodzież” są mocno związane z koniecznością rozwijania kompetencji w zakresie umiejętności kierowania karierą (ang. *career management skills*, CMS). Są one obecnie dużo lepiej widoczne w podstawowych programach szkoleń niż dziesięć lat temu, jednak coraz więcej dowodów wskazuje na to, że w sposób systemowy umiejętnościom tym nie poświęca się wystarczająco dużo uwagi (Keep, 2012; ELGPN, 2012; GHK, 2012).

1.11 Jednym z problemów występującym niemal uniwersalnie w całej Europie w związku z wczesnym porzucaniem nauki w szkole jest brak czasu i odpowiedniego personelu, który mógłby oferować poradnictwo i doradztwo (CEDEFOP, 2010). Inne ustalenia jasno pokazują, że strategie w zakresie poradnictwa zawodowego są szczególnie istotne w momentach przejściowych między jednym poziomem kształcenia a drugim (Gracey i Kelly, 2010; OECD, 2010b). Np. w Austrii, Finlandii, Niemczech, na Węgrzech, w Luksemburgu, Norwegii i Szwecji wprowadzono nowe formy „programów pomostowych” i spersonalizowanych możliwości „degustacji”. Wiele krajów unijnych dokonuje obecnie przeglądu istnie-

jących rozwiązań prawnych obejmujących strategie i usługi poradnictwa zawodowego w odpowiedzi na bezpośrednie imperatywy polityki gospodarczej i społecznej.

2 Jakie strategie, w tym dobre i interesujące praktyki, pojawiają się w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) w odpowiedzi na bezrobocie młodzieży?

2.1 Jeśli nadal będzie się utrzymywać schemat dotyczący młodych ludzi – obejmujący głównie prace tymczasowe, nieodpłatne staże i łączenie kilku stanowisk w niepełnym wymiarze godzin, gdzie praca na stałe jest oferowana głównie starszym pracownikom – wówczas konieczne będzie pewne przeformułowanie sposobów kierowania oczekiwaniami młodzieży. Między nimi a państwem może się pojawić *nowy kontrakt społeczny i psychologiczny*, który pociągnie za sobą poważne konsekwencje dla obecnego pokolenia i kolejnych. Dopóki utrzymuje się gorsza koniunktura gospodarcza, w czasie której nie ma odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy, nie da się zwiększyć ogólnego zatrudnienia pomagając wszystkim osobom w bardziej efektywnym poszukiwaniu pracy. Jednak *umiejętności kierowania karierą* oraz *kompetencje w zakresie zdolności adaptacji zawodowej* zapewniają mocne ramy, które pomagają poszczególnym osobom dostosować się do takich zmian i skutecznie kierować przechodzeniem między kształceniem, szkoleniem i możliwościami zatrudnienia.

2.2 Jeśli uzna się, że poradnictwo przez całe życie jest procesem uczenia się przez całe życie („karierowania”) zachodzącym we wnętrzu jednostki, wykracza on poza dopasowywanie kwalifikacji do pracy i zmienia się bardziej we wspieranie poszczególnych osób w znaj-

¹ www.ec.europa.eu/youthonthemove/

² www.eubusiness.com/topics/employment/youth-1

dowaniu trwałego zatrudnienia. Decydenci mogą postrzegać strategię poradnictwa zawodowego jako swoisty „*smar*”, który pomaga jednostkom, przedsiębiorstwom i instytucjom oświatowym dostosowywać się i pozytywnie reagować na realia burzliwej sytuacji na globalnych, krajowych, regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Jednak nie stanowią one panaceum na wszystkie wady rynku pracy: np. nie jest jasne, czy możliwe jest osiągnięcie szeroko zakrojonych sprawiedliwych rezultatów dla wszystkich młodych ludzi, jeśli strukturalne przyczyny bezrobocia i nierówności nie ulegną zmianie.

2.3 Istotną kwestią pod tym względem jest zakres, w jakim interwencje w ramach poradnictwa zawodowego niosą ze sobą ukryty przekaz o „responsabilizacji”, tzn. że jednostki są osobiście odpowiedzialne za strukturalne problemy ekonomiczne i polityczne (Sultana, 2011; 2012). W tej kwestii istotna jest względna równowaga przyjęta w takich programach między umiejętnością przystosowania zawodowego, tworzeniem możliwości (w tym przedsiębiorczości), radzeniem sobie z brakiem pracy (w tym dobrym wykorzystaniem czasu, np. poprzez wolontariat) oraz rozumieniem powodów bezrobocia (Watts, 1983).

2.4 Dotychczas państwa członkowskie wdrożyły szeroki zakres strategii i działań, próbując rozwiązać problemy tworzenia miejsc pracy i większej ilości możliwości zawodowych dla młodych ludzi. Obejmują one m. in. zapewnianie praktyk zawodowych, poprawę relacji między kształceniem a pracą, gwarancje dla

młodzieży, wsparcie w poszukiwaniu pracy, promocję przedsiębiorczości, programy poradnictwa/doradztwa, przyuczenie do zawodu, staże, osobiste rejestry kształcenia oraz aktywność obywatelską/wolontariacką. Przykłady przedstawiono w Tabeli 1.

2.5 Kilka państw oferuje zapewnienie alternatywnego szkolenia lub dostosowało istniejącą ofertę szkoleniową oraz praktyki do potrzeb młodych ludzi w określonych grupach, takich jak osoby niepełnosprawne, młodzież ze środowisk imigranckich lub młodzi ludzie poszukujący pracy, którzy mogą nie mieć dostępu do ofert pracy ze względu na koszty transportu, zakwaterowania, wyposażenia lub opieki nad dzieckiem. Działania w zakresie zapewnienia bezpośredniego wsparcia finansowego dla pracodawców występują m.in. w Zjednoczonym Królestwie (Anglia), gdzie odbywa się to za pośrednictwem dużego funduszu inwestycyjnego wspierającego pracodawców (ang. *employer investment fund, EIF*) oraz funduszu rozwoju i innowacji (ang. *growth and innovation fund, GIF*). W Holandii obowiązują rozwiązania fiskalne wspierające pracodawców we wprowadzaniu koniecznych zmian w celu zatrudnienia niepełnosprawnych młodych ludzi. W Niemczech stosuje się zachęty dla pracodawców do przyjmowania młodych ludzi, którym nie udało się znaleźć możliwości przyuczenia do zawodu lub którzy ją utracili, ponieważ ich pracodawca zakończył działalność. Europejskie Publiczne Służby Zatrudnienia są obecnie aktywnymi partnerami w integracji młodzieży, a większość z nich oferuje skrojone na miarę programy integracji młodzieży na rynku pracy.

Tabela 1: Strategie i działania w celu rozwiązywania problemu bezrobocia lub niepełnego zatrudnienia młodzieży

Strategie i działania	Wybrane przykłady z państw Unii Europejskiej
Doświadczenie zawodowe	W Niemczech <i>Program orientacji zawodowej</i> pomaga młodym ludziom dokonywać wyborów zawodowych na podstawie zarówno kursów orientacji zawodowej, jak i zdobywania praktycznego doświadczenia w miejscu pracy poprzez staże. W Holandii uznane „spółki uczące” oferują młodym ludziom <i>pracę połączoną z nauką</i>, w ramach której odbywają oni praktyki zawodowe, jednocześnie otrzymując wynagrodzenie. Młodzież otrzymuje silne wsparcie w procesie przechodzenia na rynek pracy. Studenci mogą wybrać przez Internet pracę, która odpowiada ich potrzebom, a nowe oferty pracy szybko znajdują chętnych. Ponadto inicjatywa <i>Praca XXL</i> oferuje młodym ludziom miejsca pracy w sektorach, gdzie odchodzenie osób starszych prowadzi do niedoboru umiejętności i wiedzy.
Poprawa relacji między kształceniem a pracodawcami	W Zjednoczonym Królestwie (Anglia) inicjatywa wolontariacka <i>Mówcy dla Szkół (Speakers for Schools)</i> jest adresowana do szkół i uczelni państwowych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i oferuje im takie same możliwości słuchania inspirujących mówców, jakie mają uczniowie znanych szkół niezależnych. Informacje o życiu zawodowym oraz wzorce osobowe zajmują pod tym względem ważne miejsce. W Estonii celem <i>Programu rządowego na lata 2011-15</i> jest popularyzacja i podnoszenie jakości kształcenia zawodowego oraz przekształcanie szkół zawodowych w lokalne „centra kompetencji”. Rozwiązanie to w sposób dorozumiany obejmuje powiązanie z usługami doradztwa zawodowego.
Gwarancje dla młodzieży	W Szwecji <i>gwarancję pracy dla młodzieży (jobbgaranti for ungdom)</i> zarejestrowanej w publicznych służbach zatrudnienia wprowadzono w 2009 r. Prawo do skorzystania z niej przysługuje osobom w wieku 16-25 lat. W Finlandii <i>gwarancja dla młodzieży</i> pozwala na wczesne interweniowanie, sprzyja równości regionalnej, poprawia współpracę między różnymi organami oraz relacje między władzami a młodzieżą. W Austrii publiczne służby zatrudnienia są odpowiedzialne za bezrobotną młodzież i muszą zaoferować jej <i>ponowne rozpoczęcie nauki</i> połączone z pracą.
Wsparcie w poszukiwaniu pracy	Na Litwie celem <i>Centrów Zatrudnienia Młodzieży</i> jest pomoc w łagodnym przejściu na rynek pracy. Na Łotwie internetowy portal poświęcony kształceniu i karierze – www.prakse.lv – oferuje konsultacje dla młodzieży związane z edukacją i zatrudnieniem, jak również informacje na temat wolnych miejsc pracy oraz praktyk, a także możliwości edukacyjnych. Pracodawcy mogą korzystać z tej strony, by przedstawiać informacje na temat praktycznych aspektów zatrudnienia w ich przedsiębiorstwach i rekomendować zawody oraz uczelnie wyższe, które uważają za najbardziej odpowiednie dla nich. Na Malcie <i>Program Zatrudnienia Młodzieży</i> zaprojektowano, by pomagać młodym ludziom w podjęciu zatrudnienia. Program obejmuje usługi multidyscyplinarnego zespołu (w tym praktyka w zakresie doradztwa zawodowego, psychologa, terapeuty zajęciowego oraz osób pracujących z młodzieżą) oraz stronę internetową, program telewizyjny i dni młodzieży.
Promocja przedsiębiorczości	We Włoszech przedsiębiorczość promuje się wśród studentów uczelni wyższych poprzez specjalne „biura dla start-upów” na uniwersytetach, z bezpłatnym doradztwem świadczonym za pośrednictwem ministerialnej strony internetowej, która oferuje w trybie online dokumenty oraz programy instruktażowe na temat prowadzenia własnej działalności gospodarczej. Na Węgrzech Ministerstwo Gospodarki Narodowej zawarło <i>strategiczne porozumienie ze Stowarzyszeniem Młodych Przedsiębiorców (FIVOSZ)</i>, w ramach którego zapewnia pakiety na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej dla młodych przedsiębiorców w wieku do 35 lat.

Zapewnianie informacji na temat kariery, targi kariery, seminaria i wydarzenia	Większość państw UE zapewnia planowanie i organizację targów kariery oraz imprez poświęconych karierze w szkołach, uczelniach, uczelniach wyższych i środowiskach lokalnych. W Portugalii <i>seminaria na temat kierowania własną karierą</i> zostały opracowane i zrealizowane przez nauczycieli psychologii oraz badaczy z Centrum Doradztwa i Poradnictwa Zawodowego na Uniwersytecie Minho.
Programy doradztwa/poradnictwa zawodowego w szkołach, uczelniach i na uniwersytetach	W Finlandii <i>programy edukacyjne poświęcone karierze</i> są wbudowane w podstawowy państwowy program nauczania. Szkolni doradcy oraz nauczyciele zostali tak przeszkoleni, by uwzględniali rozwój umiejętności kierowania karierą w zajęciach lekcyjnych. W Danii Ministerstwo ds. Dzieci i Edukacji oferuje <i>programy internetowego oraz bezpośredniego doradztwa zawodowego</i> . Prowadzi również odrębny system baz danych młodzieży, który ma gromadzić dane o wszystkich osobach w wieku od 15 do 29 lat (zgodnie z systemem rejestracji obywateli).
Przyuczenie do zawodu	W Irlandii w ramach programu <i>Redundant Apprentice Placement Scheme 2011</i> umieszcza się praktykantów u zakwalifikowanych pracodawców, którzy otrzymują pomoc w ponoszeniu kosztów ich zatrudnienia. We Francji zamiast zapewniania dotacji pracodawcom pobiera się opłatę od tych, którzy nie zatrudniają wyznaczonej dla nich liczby praktykantów. „Dodatkowa składka na rzecz przyuczenia do zawodu” (<i>contribution supplémentaire à l'apprentissage</i>) (0,1% kosztów wynagrodzeń) jest obowiązkowa dla wszystkich przedsiębiorstw zatrudniających ponad 250 osób, wśród których jest mniej niż 4% praktykantów. ³
Staże	W Danii przyznano dodatkowe finansowanie na rzecz <i>utrzymywania i tworzenia staży</i> , co wynika z uznania faktu, że liczba ofert stażu zmalała od czasu pogorszenia się koniunktury gospodarczej.
Osobiste rejestry kształcenia	We Włoszech stworzono <i>libretto formativo del cittadino</i> (osobisty rejestr kształcenia), w którym gromadzi się, podsumowuje i dokumentuje różne doświadczenia edukacyjne oraz umiejętności nabyte przez obywateli w czasie uczestnictwa w kursach kształcenia zawodowego, jak również w pracy i życiu codziennym.
Aktywność obywatelska i wolontariat	W Polsce <i>Ochotnicze Hufce Pracy</i> oferują działania adresowane do 25 000 młodych ludzi w wieku 15-25 lat, w tym 600 bezrobotnych i 2 440 nieaktywnych zawodowo.

Źródła: GHK (2012), dalsze przykłady zaczerpnięto z publikacji Europejskiej Sieci Całozyciowego Poradnictwa Zawodowego (2012).

2.6 Zapewnianie informacji o karierze oraz poradnictwa/doradztwa w szkołach – jako narzędzie zapobiegawcze – odgrywa kluczową rolę we wspieraniu młodych ludzi w skutecznym kierowaniu przechodzeniem od nauki do pracy. W Turcji służby poradnictwa udostępniają szkolenia dla rodziców uczniów w wieku 7-19 lat w szkolnictwie na poziomie podstawowym i średnim, a Centra Badań i Poradnictwa w prowincjach zapewniają środowiskowe programy szkoleniowe. W całej Europie dostępność informacji o rynku pracy oraz na temat ogólnych trendów w zatrudnieniu, struktury rynku pracy, sposobu jego funkcjonowania, interakcji między popytem na pracę a jej podażą,

krajowego, regionalnego i lokalnego zróżnicowania rynku pracy, równości i różnorodności w ramach zawodów oraz ścieżek awansu muszą być ściślej powiązane ze szkoleniem nauczycieli i doradców zawodowych. Kwestia ta ma również ważne konsekwencje dla rozwoju siły roboczej w sześciu obszarach polityki międzysektorowej: w szkołach, kształceniu i szkoleniu zawodowym, szkolnictwie wyższym, kształceniu dorosłych, zatrudnieniu i włączeniu społecznym.

³ Od stycznia 2012 r. będzie obowiązywać system *bonus malus*, zgodnie z którym im niższy będzie odsetek określony jako kontyngent, tym większa będzie opłata ponoszona przez przedsiębiorstwo.

2.7 Przygotowanie do dorosłego życia zawodowego wymaga obserwacji życia zawodowego, wzorów osobowych oraz wiedzy w zakresie rozwoju różnych zawodów i ścieżek kariery w czasie. Zapewnienie wszystkim młodym ludziom porównywalnego dostępu do skutecznego przygotowania do udanego życia zawodowego ma kluczowe znaczenie.⁴ Wszelka obserwowana „rezygnacja” ze strony młodych ludzi po skończeniu nauki może zostać skorygowana przez widoczne i dostępne usługi w zakresie kształtowania kariery, co do których wyraźnie będą informacje o oferowaniu ich w czasie i miejscu dostosowanym do potrzeb jednostki. Podstawą dla tego podejścia są kroki zmierzające do oceny jakości i oddziaływania tych usług (wzmocnienie bazy dowodowej), w tym angażujące bezrobotnych młodych ludzi (jak również objętych niepełnym zatrudnieniem) w projektowanie i kształtowanie sposobu ich świadczenia.

2.8 W ciągu ostatnich dziesięciu lat zagadnieniem politycznym o coraz większym znaczeniu było pytanie, jak najlepiej rozwinąć podejście do poradnictwa przez całe życie, aby umiejętności kierowania karierą oraz zdolności adaptacji zawodowej weszły do programów nauczania, zatrudnienia i walki z bezrobociem. Chodzi m.in. o przetestowanie nowych strategii i zasobów pedagogicznych lub andragogicznych w celu znalezienia najskuteczniejszych sposobów umożliwiających opanowanie umiejętności i nabycie kompetencji, które mogą być

ocenione i uznane w sposób, który sprzyja rozwojowi kariery na różnych etapach życia. Należy również odpowiedzieć na pytania dotyczące rodzajów danych, które należy wygenerować, by mierzyć oddziaływanie programów dotyczących umiejętności kierowania karierą.

2.9 Wciąż jednak dostęp do usług poradnictwa przez całe życie musi być odpowiednio rozwijany dla szerokiego wachlarza poszczególnych podgrup młodzieży bezrobotnej i posiadającej niepełne zatrudnienie. Każde państwo ma unikalną infrastrukturę i kulturę w zakresie zasobów dotyczących kariery oraz świadczenia usług. Wyzwania strategiczne w zakresie poprawy dostępu dla wszystkich osób znajdują odzwierciedlenie w siedmiu głównych cechach: (i) *spójność i wzajemne dopasowanie*, (ii) *kanalizacja*, (iii) *różnicowanie*, (iv) *penetracja*, (v) *nastawienie na określonego odbiorcę*, (vi) *marketing*, (vii) *współtworzenie w ramach nowych partnerstw i sojuszy* (ELGPN, 2010). Także jakość wyborów, możliwości i rezultatów powiązanych z formalnym i nieformalnym uczeniem się oraz pracą ma kluczowe znaczenie. W wielu krajach trwają prace nad rozwojem walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Obecnie szeroko uznaje się istotną rolę walidacji, jednak faktyczny stan zaawansowania prac różni się w zależności od kraju. Chociaż dobrze rozumie się potrzebę dostępu do usług poradnictwa zawodowego, wsparcie w zakresie poradnictwa w ramach procesu walidacji jest w wielu przypadkach kwestią przyszłości (Akkök, 2011). Prawo do bezpłatnego dostępu do poradnictwa musi stanowić integralną część takiego podejścia.

2.10 Bardzo potrzebne jest podniesienie poziomu wiedzy i lepsze zrozumienie skutecznych systemów gwarancji jakości oraz ram odpowiedzialności dotyczących bezrobocia (i niepełnego zatrudnienia) młodzieży. Inwestycje w zakresie

⁴ W badaniach Morris i in. (1999) przeanalizowano oddziaływanie kształcenia w tematyce kariery oraz zapewnienia poradnictwa na procesy przechodzenia młodych ludzi od nauki do pracy po 16. roku życia. Najważniejszym ustaleniem był fakt, że młodzi ludzie o wysoko rozwiniętych umiejętnościach poszukiwania ścieżki kariery mieli bardziej pozytywne nastawienie i mieli większe poczucie pewności co do wyborów dokonywanych po 16. roku, większe też było prawdopodobieństwo, że przejście będzie udane. Kluczowym czynnikiem, który najwyraźniej stał za udanym przejściem w wieku 16 lat, był poziom umiejętności poszukiwania ścieżki kariery.

poradnictwa przez całe życie oraz usług świadczonych w tym zakresie muszą w wyraźniejszy sposób wskazywać na korzyści płynące z uzyskania wartości dodanej dla poszczególnych osób, społeczności, gospodarek i społeczeństw. Tylko niektóre publiczne służby zatrudnienia, jeżeli w ogóle jakiegokolwiek, zastosowały modelowanie danych statystycznych w celu obliczenia bezpośrednich, średnio- i długoterminowych oszczędności publicznych wyrażonych w formie ekonomicznych lub społecznych zwrotów z inwestycji. Kolejnym wyzwaniem jest to, aby unijny program Edukacja i Szkolenie (2020)⁵ uzupełnił i wzmocnił podstawy merytoryczne w zakresie edukacji oraz polityki zatrudnienia.

3 Co jeszcze można zrobić, by rozwiązać problem bezrobocia młodzieży, w oparciu o strategię i praktyki w zakresie poradnictwa przez całe życie?

3.1 Rządy dążą do przywrócenia równowagi w swych gospodarkach poprzez strategię na rzecz zwiększenia inwestycji w przedsiębiorstwach oraz nowych strategii w zakresie kształcenia i szkolenia. Wobec tego próbują one wypracować odpowiednią równowagę między:

[a] *działaniami zorientowanymi na proces* (jak np. poprawą systemów kształcenia, kwalifikacji oraz szkolenia zawodowego, wzmocnieniem strategii dotyczących przemysłu i ochrony środowiska⁶, stymulowaniem zaangażowania pracodawców oraz przedsiębiorczości, uruchomieniem

programów regeneracji społeczności lokalnych, strategii w zakresie mobilności społecznej/włączenia społecznego oraz inwestowaniem w zdobywanie informacji na temat rynku pracy, które pozwolą na lepsze dopasowanie między podażą pracy a popytem na nią);

[b] *działaniami zorientowanymi na rezultat* (jak np. działaniami w ramach gwarancji dla młodzieży, zwiększeniem wykorzystania partnerstw publiczno-prywatnych w osiąganiu wyników zorientowanych na rezultat oraz sojuszami z wiodącymi pracodawcami lub izbami handlowymi, wsparciem dla staży, przyuczenia do zawodu i zatrzymywania pracowników oraz postępów w uczeniu się i pracy).

3.2 Europejski Mechanizm Stabilności (EMS) łączy cele *stabilności i rozwoju gospodarczego* ze *spójnością społeczną*, powiązaną z podstawowymi strategiami w zakresie włączenia oraz zwalczania bezrobocia i niepełnego zatrudnienia. Zarówno *aktywizacja* określonych grup wykluczonych z uczestnictwa w rynku pracy (*reforma systemu opieki społecznej*), jak i *zdolność do zatrudnienia* poszczególnych osób związana ze strategiami w zakresie kształcenia (*uczenie się przez całe życie*) kształtują nowy „kontrakt moralizujący” pomiędzy obywatelem a państwem. Dwojaki zasady „wymagania” od poszczególnych osób i jednocześnie „umożliwiania” im, by stały się bardziej atrakcyjne dla pracodawców poprzez szkolenia i zachęty finansowe, oraz by zwiększyły swą aktywność w zakresie poszukiwania pracy, stanowią kwestie sporne, gdyż nie jest jasne, w jakim stopniu te dwie istotne zasady da się z łatwością ze sobą pogodzić.

3.3 *Koszt ekonomiczny* dla finansów publicznych związany z bezrobociem młodzieży, a tym bardziej koszty ludzkie wynikające z niepełnego

⁵ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/policy_en.htm

⁶ Improving the conditions for doing business and providing a clear and transparent framework for vocational training programmes in order to encourage more companies to hire trainees.

zatrudnienia lub niepełnego wykorzystania talentów i umiejętności, podlegają szeroko zakrojonemu procesowi oszacowywania w każdym państwie członkowskim. Eurofound (2011a) informuje, że koszt ten doszedł do ok. 100 mld euro rocznie dla próby 21 państw europejskich.

3.4 *Koszt społeczny* jest odczuwany przez młodych ludzi nie tylko pod względem bezrobocia lub niepełnego zatrudnienia, ale także poprzez:

- zagrożenia społeczne w postaci nieporządku, apatii i rozpacz, podsypane częściowo, chociaż nie wyłącznie, przez niezadowolone społeczności podkreślające brak ofert pracy, zwłaszcza dla młodych ludzi (np. zamieszki w Paryżu i regionie Ile-de-France w 2005 r., zamieszki w Londynie w 2012 r.);
- negatywne konsekwencje dla stanu zdrowia wynikające z przedłużonego okresu nieaktywności i braku pracy;
- utrata zarobków, satysfakcji z pracy oraz kapitału ludzkiego i kulturowego.

MOP (2012b) stwierdza, że bezrobocie młodzieży domaga się natychmiastowej uwagi, ponieważ „nie tylko grozi ono naruszeniem zasady równości i solidarności międzypokoleniowej, która stanowi ważny aspekt sprawiedliwości społecznej, ale dalsze przedłużanie lub pogłębianie się tego kryzysu zwiększy również prawdopodobieństwo wystąpienia niepokojów politycznych i społecznych, gdyż coraz więcej młodych ludzi traci wiarę w obecny paradygmat ekonomiczny” (s. 1).

3.5 *Koszt psychologiczny* odczuwany przez poszczególne osoby oraz społeczności często obejmuje postrzeganie rozdźwięku między tożsamością i pracą, rodziną i relacjami osobistymi. Typowe doświadczenia młodych ludzi uległy radykalnym zmianom, a niektóre z nich widać w sposobie, w jaki młodzież postrzega swój styl życia, podejmowanie decyzji i tożsamość.

Istnieje ogólna obawa, że rosnące aspiracje i pragnienie bezpiecznej, wartościowej pracy oznaczają, że wielu młodych ludzi – zwłaszcza osiągniętych najsłabsze wyniki – może rozwinąć aspiracje niebędące odzwierciedleniem realiów rynku pracy, na który mają niebawem wejść (Mann, 2012). Ponadto narasta zjawisko indywidualizacji, w ramach którego technologie informacyjno-komunikacyjne oraz media społecznościowe wywierają znaczny wpływ na kwestie takie jak „własność” indywidualna, „konsumpcjonizm” i „wybór”.

3.6 Bezrobocie i niepełne zatrudnienie nie są mile widziane ze względu na specjalną rolę i znaczenie „pracy” w społeczeństwie przemysłowym. W procesie wczesnej socjalizacji dzieci uczą się o ważnej roli pracy i odkrywają, że jednym z najważniejszych źródeł ich tożsamości i statusu jest wykonywany zawód. Ponadto uczą się, że awans zawodowy jest synonimem awansu społecznego. Możliwości poznania życia zawodowego oraz dostępność kompleksowych informacji, poradnictwa i doradztwa są kluczowymi elementami wspierającymi młodych ludzi w znajdowaniu zatrudnienia (GHK, 2012).

3.7 Z perspektywy europejskich publicznych służb zatrudnienia „wczesna interwencja” i „gwarancja dla młodzieży” to dobrze znane mechanizmy strategiczne i dotyczące świadczenia usług. Np. w Austrii publiczne służby zatrudnienia oferują politykę obowiązkowej wczesnej interwencji dla uczniów przerywających naukę. Niemieckie służby zatrudnienia wprowadzają obecnie usługi specjalnych doradców dla młodzieży (poniżej 25. roku życia), którzy pracują z maksymalnie 75 młodymi osobami w danym momencie. Zgodnie z nową strategią europejskich Szefów Publicznych Służb Zatrudnienia, niektóre służby zatrudnienia oferują obecnie usługi poradnictwa zawodowego w znacznie

szerszej perspektywie lub planują ich udostępnienie, by odpowiedzieć na zmieniające się wymagania młodych ludzi (Borbély-Pecze i Watts, 2011; Bimrose i Barnes, 2011a).

3.8 Brak solidnych i łatwo dostępnych informacji na temat rynku pracy oraz niedobory młodzieży w zakresie umiejętności kierowania karierą przyczyniły się do zaostrzenia problemu nieadekwatnego dopasowania ofert pracy, słabego informowania o nowych ofertach oraz braku dostępu do kapitału społecznego dla bezrobotnych i posiadających niepełne zatrudnienie młodych ludzi. Szkoły, uczelnie, uniwersytety, podmioty organizujące szkolenia oraz pracodawcy często poświęcają zbyt mało uwagi roli strategii w zakresie poradnictwa przez całe życie jako „tematowi obejmującemu różne sektory”, mimo iż mają do spełnienia kluczową funkcję w przeformułowywaniu ambicji, osiągnięć i aspiracji młodzieży.

3.9 Strategie takie jak „Mobilna młodzież” czy inicjatywa „Szanse dla młodzieży”, które mają wspierać państwa członkowskie w definiowaniu i wdrażaniu odpowiednich działań, mogą pomóc nie tylko w reagowaniu na obawy młodych ludzi, ale także pełnić rolę doradczą i pośredniczącą w nowych dyskursach na temat domykania luk między światem zatrudnienia, bezrobocia i niepełnego zatrudnienia. Obecnie potrzebne są silne ramy polityczne, które pomogą zmotywować i zainspirować poszczególne osoby do podejmowania działań w różnym wieku i na różnych etapach życia (tj. nowe sposoby łączenia nauki, pracy zarobkowej i aktywności obywatelskiej). Mayston (2002) podkreśla wagę dobrze funkcjonującego rynku pracy w polityce gospodarczej oraz redukcji wykluczenia społecznego – poradnictwo zawodowe wysokiej jakości może wnieść pozytywny wkład w tym zakresie.

4 W jaki sposób strategie na rzecz odpowiednich usług w zakresie poradnictwa przez całe życie mogą stać się pozytywną częścią nowych, powstających rządowych planów działania w państwach członkowskich?

4.1 W państwach członkowskich narasta tendencja dążenia do „surowszych działań politycznych” dla młodych ludzi, podkreślających odpowiedzialność szkół, samej młodzieży i ich rodziców (MOP, 2012a). Opracowana przez Unię Europejską lista kluczowych kompetencji w zakresie uczenia się przez całe życie pośrednio odnosi się do umiejętności kierowania karierą, które obejmują umiejętność uczenia się, kompetencje społeczne i obywatelskie oraz ducha inicjatywy i przedsiębiorczości.⁷ Bandura i in. (2001) wskazują, że to postrzegana własna skuteczność oraz poczucie podmiotowości, a nie faktyczne osiągnięcia, są kluczowymi determinantami poczucia własnej tożsamości oraz aspiracji zawodowych. Możliwe jest silniejsze powiązanie polityki z rozumieniem wpływowej roli rodziców oraz zaangażowania rodzin w umiejętność kierowania karierą oraz nowe zdolności i zachowania w zakresie adaptacji zawodowej.

4.2 Inne polityczne środki nacisku, którym można poświęcić dalszą uwagę w celu rozwiązania problemu bezrobocia młodzieży, to m.in.:

4.2.1 *Ustawiczne szkolenie zawodowe:* Choć zakres i treść nauczania obowiązkowego podlegają zmianom, fakt ten może stymulować lub zmuszać system kształcenia i szkolenia do „zapewniania wiarygodnych ścieżek” młodym lu-

⁷ Zalecenie 2006/962/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie.

dziom, powiązanych z szerszymi strukturami dającymi możliwości. Użycie terminu „struktury dające możliwości” jest wyrazem napięcia między potrzebą otwartości i elastyczności z jednej strony oraz strukturyzowanymi ścieżkami z drugiej (Bimrose i in., 2011c). Polityka ustawicznego szkolenia zawodowego może być bardziej wzmocniona dzięki koncentracji na obawach związanych z rozwojem kariery poszczególnych osób. Zasady modelu *flexicurity* mogą być pomocne w tym względzie, a poszerzenie zakresu i jakości struktur dających możliwości powinno być najważniejszym celem polityki w tym obszarze.

- 4.2.2 *Reformy dotyczące programu nauczania:* Ponieważ proces wchodzenia na rynek pracy, perspektywy kariery oraz orientacja zawodowa najprawdopodobniej ulegną wydłużeniu, nowe reformy programu nauczania należy projektować tak, by zapewniały większy kontakt młodzieży z wzorcami osobowymi oraz praktykami zawodowymi (w trybie online i offline), z nawiązaniem zarówno do formalnego, jak i nieformalnego uczenia się oraz procesu walidacji. Programy dotyczące umiejętności kierowania karierą, dobrej jakości informacje o zawodach oraz profesjonalizowane poradnictwo/doradztwo mogą odegrać ważną rolę we wspieraniu młodych ludzi w dokonywaniu świadomych, realistycznych decyzji (dotyczących samowiedzy oraz podziału prac w społeczeństwie) w miarę przechodzenia do kolejnych etapów po zakończeniu nauki. Systemy baz danych w celach śledzenia mogłyby zostać połączone w ramach synergii i lepiej wyregulowane w celu przejścia od „jednorazowych

migawek” działań docelowych do trajektorii kariery kreślonych z biegiem czasu.

- 4.2.3 *Komunikacja między szkołami, uczelniami, uczelniami wyższymi oraz programami kształcenia i szkolenia zawodowego:* Planowanie i opracowywanie nowoczesnych usług w zakresie kariery, zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim, będzie musiało w pełni uwzględniać „stan gotowości” jednostek do kierowania podejmowaniem skutecznych decyzji w odniesieniu do nauki i pracy. Oznacza to znalezienie nowych sposobów na spersonalizowanie usług dla poszczególnych osób oraz opracowanie innowacyjnych strategii, tak by osoby zawodowo zajmujące się tematyką kariery, nauczyciele, szkoleniowcy i pracodawcy mogli skuteczniej wykorzystywać „historie i trajektorie kariery” w kontekście edukacyjnym i w miejscu pracy. Ponadto staże i przyuczenie do zawodu, które wspierają przechodzenie młodych dorosłych do zatrudnienia, powinny spotykać się z lepszym zrozumieniem⁸.
- 4.2.4 *Działania dofinansowane:* Umiejętności stanowią nieodłączną część długofalowego wzrostu gospodarczego, jednak zbyt często debata na ich temat gubi się w złożoności istniejących systemów lub rozwija się zgodnie z imperatywami krótkoterminowymi. Dotyczy to w szczególności młodzieży, gdzie inwestycje w umiejętności mają znaczenie dla przyszłości społeczeństwa oraz przyszłego zapotrzebowania rynku pracy. Ukierunkowane zachęty finansowe oraz mechanizmy wsparcia finansowe

⁸ Europejska karta jakości staży i praktyk (ang. *European Quality Charter on Internships* <http://qualityinternships.eu/>)

go na rzecz rozwoju kariery oraz szkolenia zawodowego mogłyby w większym stopniu uwzględniać inwestycje pracodawców oraz zachęty skoncentrowane wokół potrzeb danej branży. Np. w Finlandii osoby w wieku 25-30 lat, które pozostają bez pracy przez sześć miesięcy, otrzymują kartę *Sanssi* informującą pracodawcę, że będzie mu przysługiwać dotacja na 10-miesięczne wynagrodzenie, jeśli zatrudni tę osobę. Dostępne są dotacje w wysokości 650 € miesięcznie w przypadku pełnego etatu. 75% pracodawców i 60% młodych ludzi zgłosiło satysfakcję z tej inicjatywy. Chociaż większość państw różni się pod względem stosowania dotacji oraz działań fiskalnych, dokładniejsza analiza rozwiązań stosowanych w różnych państwach członkowskich może zachęcić większą liczbę pracodawców do inwestowania w „dobre oferty pracy/przyuczenie do zawodu” dla młodych ludzi.

- 4.2.5 *Współ-szkolenie nauczycieli, doradców zawodowych, osób prowadzących szkolenia zawodowe, młodzieży i wolontariuszy*: W procesie kształtowania polityki można by położyć większy nacisk na wartość pomocy udzielanej przez doradców zawodowych w artykułowaniu i ewentualnie regulowaniu celów, oczekiwań, strategii rozwoju oraz rezultatów w związku z uczeniem się i rozwojem kariery. Proces ten można powiązać ze wspólnym ustawicznym rozwojem zawodowym w zakresie stosowania informacji na temat rynku pracy oraz wykorzystania nauczania i uczenia się w trybie online (Bimrose i in., 2011b) z potencjalnymi skumulowanymi oszczędnościami pod względem kosztów.

- 4.3 Ponadto brak zrozumienia co do dostępności i realiów pracy oraz możliwości zawodowych przyczynia się do swoistej porażki na rynku (asymetrii informacyjnej) w procesach przechodzenia ze szkoły do pracy, z kształcenia na poziomie wyższym do pracy oraz z pracy do stabilnego zatrudnienia. Kroki w tym celu można podjąć w formie pełniejszych *krajowych systemów informacji zawodowej oraz usług w zakresie kariery* (jak np. w Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, na Węgrzech i w Zjednoczonym Królestwie, jak również w Australii, Kanadzie oraz Nowej Zelandii).

- 4.4 Istnieje pilna potrzeba zastosowania na poziomie uwzględniającym różne polityki (Europa 2020) strategii, które łączą i poddają walidacji różne krajowe systemy baz danych z publicznego systemu kształcenia, szkolenia zawodowego, szkolnictwa wyższego oraz publicznych służb zatrudnienia, a także dodatkowych informacji z rynku pracy. Dla większości państw członkowskich jest to prawdziwe wyzwanie. W Stanach Zjednoczonych dwa departamenty rządowe, Departament Pracy oraz Departament Edukacji, stworzyły i prowadzą system Occupational Information Network (O*NET) w charakterze portalu skupiającego wszystkie usługi w jednym miejscu⁹. W Zjednoczonym Królestwie prowadzi się badania nad możliwością wykorzystania tak kompleksowych informacji z poziomu zawodowego (UKCES, 2012). Niemiecki portal BerufeNet¹⁰, stworzony i prowadzony przez federalne publiczne służby zatrudnienia, również łączy ze sobą świat pracy i kształcenia. Wśród państw członkowskich średniej wielkości węgierskie służby zatrudnienia¹¹ opracowują informacyjną stronę

⁹ <http://www.onetonline.org/>

¹⁰ <http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/>

¹¹ www.eletpalya.munka.hu

internetową dla wszystkich grup wiekowych w celu stworzenia serwisu skupiającego wszystkie usługi dla obywateli w jednym miejscu. W perspektywie długoterminowej może to potencjalnie zmniejszyć koszty ponoszone przez rządy oraz zwiększyć przejrzystość edukacji i rynku pracy dla wszystkich obywateli, jak również dla pracodawców. Konieczne jest tu też pewne ostrzeżenie, biorąc pod uwagę krótkoterminowe koszty związane z regulacją systemów informacyjno-komunikacyjnych oraz danych klasyfikacyjnych w ramach informacji na temat rynku pracy, a także implikacje dla długofalowego rozwoju siły roboczej. Mimo to jednak strategie publiczne powinny w dalszym ciągu wspierać systemy dostarczania informacji zawodowych, zwłaszcza te, które korzystają z technologii do szerokiej dystrybucji usług i produktów.

- 4.5 Pokolenie młodych ludzi, którzy obecnie stoją wobec rekordowych poziomów bezrobocia młodzieży, legitymuje się bezprecedensowo wysokimi kwalifikacjami i latami nauki, jednak niedouczenie i wczesne przerywanie nauki nadal stanowią poważne problemy (ONZ, 2011). Koncentracja na formalnych kwalifikacjach jako substytutu dla uczenia się i rozwoju nie oddaje sprawiedliwości zakresowi, głębi oraz różnorodności form uczenia się przyczyniających się do rozwoju zawodowego oraz nabywania umiejętności i kompetencji w zakresie kierowania karierą. Powinny one być promowane, należy też rozważyć najbardziej odpowiedni moment dla walidacji różnych form uczenia się oraz wykorzystania kwalifikacji w tym procesie.
- 4.6 Indywidualne portfolio, wykazy umiejętności i kompetencji wykraczających poza nabyte kwalifikacje często stanowią kluczowe wymagania na niezwykle konkurencyjnych rynkach

pracy. Obecnie trwają prace nad zestawami europejskich rozwiązań wspierających mobilność – zarówno pod względem pracy, jak i kształcenia (np. portfolio EUROPASS oraz Europejski System Transferu i Akumulacji w Szkolnictwie Wyższym (ECST)). Ponadto Europejska Klasyfikacja Umiejętności/Kompetencji, Kwalifikacji i Zawodów (ESCO) oraz Europejskie i Krajowe Ramy Kwalifikacji znajdują się na różnym etapie opracowywania. Jednak narzędzia te koncentrują się jedynie na dostarczaniu informacji. Strategie i praktyki w zakresie poradnictwa przez całe życie mogą zmniejszyć lukę między tymi narzędziami, a także pomóc przełożyć je na osobiste, społeczne i gospodarcze korzyści i rezultaty dla młodzieży bezrobotnej i posiadającej niepełne zatrudnienie.

- 4.7 Wreszcie faktyczny popyt oraz popyt utajony na usługi w zakresie kariery ze strony szerokiego spektrum osób w nadchodzących latach najprawdopodobniej będzie rósł. Stowarzyszenia pracodawców, przedsiębiorców oraz federacje handlowe, związki zawodowe, organizacje pozarządowe, publiczne służby zatrudnienia, organy w systemie opieki społecznej i zdrowotnej mają do odegrania ważną rolę, by pomóc w tworzeniu większej ilości lepszych możliwości zawodowych dla młodych ludzi. Rządy odpowiedzialne za określanie poziomów inwestycji w projektowanie usług w zakresie kariery, finansowanych ze środków publicznych, stoją przed trudnymi decyzjami. Każdy z nich musi wypracować twórcze nowe rozwiązania w zakresie odpowiednich, efektywnych kosztowo usług w zakresie kariery, korzystając z pomocy podmiotów publicznych i prywatnych oraz organizacji non-profit pod względem dostarczania informacji oraz wspierania bezrobotnych (i posiadających niepełne zatrudnienie) młodych ludzi.

5 Jakie są kluczowe pytania, w odniesieniu do których UE i państwa członkowskie mogą kształtować swoje priorytety w zakresie kształcenia, szkolenia, zatrudnienia i włączenia społecznego?

5.1 Odsetek młodzieży w całym społeczeństwie spada wraz ze zmianami demograficznymi, czemu towarzyszy coraz bardziej fragmentaryczny proces przejścia [od kształcenia do pracy zarobkowej] (MOP, 2010a, s. 13). Pociąga to za sobą ważne następstwa pod względem poziomów inwestycji dokonywanych przez rządy na rzecz młodzieży w porównaniu ze strategiami ukierunkowanymi na osoby dorosłe. Poniższe **sześć kluczowych pytań** przedstawiono w celu pobudzenia dalszego dialogu między poszczególnymi obszarami polityki:

- 5.1.1 W jaki sposób strategie rządowe mogą przejść do przypisania wyższego priorytetu poradnictwu zawodowemu dla młodych ludzi?
- 5.1.2 Jakie praktyczne kroki można podjąć w związku z „podziałem” i ewentualnym „przekierowaniem” skąpych środków publicznych przyznanych na usługi w zakresie kariery dla młodzieży?
- 5.1.3 W jaki sposób „trójkąt wiedzy” między edukacją, usługami w zakresie kariery oraz przedsiębiorstwami może zostać wzmocniony jako warunek dla poszerzenia możliwości dostępnych dla większej liczby młodych ludzi?

5.1.4 Jaki poziom zaangażowania w uwzględnianie umiejętności kierowania karierą [w programach nauczania] można osiągnąć, zwłaszcza we wczesnym wieku, w celu wspierania młodych ludzi w zwiększaniu zdolności adaptacyjnych, w orientacji zawodowej, wyborach zawodowych i podejmowaniu decyzji?

5.1.5 W jaki sposób można budować na zidentyfikowanych dobrych i interesujących strategiach i umiejscowić je w ramach unijnych i krajowych inicjatyw w walce z bezrobociem młodzieży?

5.1.6 Jakie dalsze działania można podjąć na rzecz międzyresortowych strategii w UE oraz państwach członkowskich, które sprzyjają współpracy w zakresie ukierunkowanych zachęt i mechanizmów wsparcia finansowego dla młodych ludzi, wspieranych przez usługi w zakresie kariery, a także większym inwestycjom pracodawców w dobre miejsca pracy, przyuczenie do zawodu oraz uczenie się przez doświadczenie w kontekście pracy?

5.1.7 Istnieje zidentyfikowana potrzeba efektywnego kosztowo wspólnego ustawicznego rozwoju zawodowego, bardziej dokładnych informacji na temat rynku pracy oraz bardziej ukierunkowanego rozwoju i wsparcia ICT: w jaki sposób można to realistycznie osiągnąć na szczeblu Unii lub państw członkowskich?

Literatura

- Akkök, F. (2011). *Widening access (WP2) reflection note*. University of Jyväskylä, Finlandia: Fiński Instytut Badań Edukacyjnych oraz ELGPN.
- Bandura, A., Barbaranelli, C., Caprara, G., i Pastorelli, C. (2001). Self-efficacy beliefs as shapers of children's aspirations and career trajectories. *Child Development*, 72(1), 187-206.
- Bimrose, J. i Barnes, S-A. (2011a). *Profiling systems for effective labour market integration: New approaches for profiling and holistic assessment*. Coventry: Warwick Institute for Employment Research we współpracy z GHK Ltd / Budapest Institute.
- Bimrose, J., Hughes, D. i Barnes, S-A. (2011b). *Integrating new technologies into practice: Extending the knowledge base*. Londyn: UK Commission for Employment and Skills.
- Bimrose, J., Brown, A., Barnes, S-A. i Hughes, D. (2011c). *The role of career adaptability in skills supply*. Londyn: UK Commission for Employment and Skills.
- Borbély-Pecze, T.B. i Watts, A.G. (2011). *European Public Employment Services and lifelong guidance*. Bruksela: PES to PES Dialogue Forum.
- Cedefop. (2010). *Guiding at-risk youth through learning to work: Lessons from across Europe*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Eurofound. (2011). *Young people and NEETs in Europe: First findings (résumé)*. Dublin: Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Dostęp 20 maja 2012 pod adresem: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/2/EF1172EN.pdf
- Eurofound. (2012). *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*. Dublin: Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Dostęp 01 czerwca 2012 pod adresem: <http://www.euro-found.europa.eu/docs/erm/tn1109042s/tn1109042s.pdf>
- Komisja Europejska. (2012). *Monthly labour market fact sheet – March 2012*. Bruksela: Eurostat.
- European Lifelong Guidance Policy Network. (2010). *Lifelong guidance policies: Work in progress – A report on the work of the European Lifelong Guidance Policy Network 2008-10*. Jyväskylä, Finlandia: ELGPN.
- European Lifelong Guidance Policy Network. (2012) *Lifelong guidance policy development: A European resource kit*. Jyväskylä, Finland: ELGPN.
- GHK. (2012). *Recent policy developments related to those Not in Employment, Education and Training (NEETs)*. Dublin: Europejska Fundacja na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy. Dostęp 26 maja 2012 pod adresem: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/2/EF1172EN.pdf>
- Gracey, S. i Kelly, S. (2010). *Changing the NEET Mindset: Achieving more effective transitions between education and work*. Londyn: Learning and Skills Network.
- Hoffman, N. (2011). *Schooling the in the workplace – How six of the world's best vocational education systems prepare young people for jobs and life*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- MOP. (2010a). *Global trends for youth*. Genewa: Międzynarodowa Organizacja Pracy. Dostęp 22 maja 2012 pod adresem: http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_143349/lang--en/index.htm

- MOP. (2010b). *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth*. Genewa: Międzynarodowa Organizacja Pracy.
- MOP. (2012a). *Global trends for youth 2012*. Genewa: Międzynarodowa Organizacja Pracy
- MOP. (2012b). *The youth employment crisis: Highlights of the 2012 ILC report, prepared by youth for the Youth Employment Forum* (Genewa, 23-25 maja 2012). Genewa: Międzynarodowa Organizacja Pracy. Dostęp 24 maja 2012 pod adresem: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_181269.pdf
- Keep, E. (2012). *Youth transitions, the labour market and entry into employment: Some reflections and questions* (SKOPE Research Paper No. 108). Cardiff: Cardiff University.
- Mann, A. (2012). *It's who you meet: Why employer contacts at school make a difference to the employment prospects of young adults*. Londyn: Education and Employers Taskforce.
- Mayston, D. (2002). *Evaluating the benefits of careers guidance* (CeGS Research Report Series No. 4). Derby: Centre for Guidance Studies, University of Derby.
- Morris, M., Nelson, J., Rickinson, M. i Stoney, S.M., with Benefield, A. (1999). *A literature review of young people's attitudes towards education, employment and training*. Londyn: Department for Education and Employment.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010a). *Off to a good start? Jobs for youth*. Paryż: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010b). *Learning for jobs*. Paryż: OECD.
- Schoon, I. i Silberstein, R.K. (2009). Conceptualising school-to-work transitions in context. In Schoon i Silberstein (Eds.), *Transitions to work – Globalization, individualization and patterns of delivery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sultana, R.G. (2011). Lifelong guidance, citizen rights, and the state: reclaiming the social contract. *British Journal of Guidance and Counselling*, 39(2), 179-186.
- Sultana, R.G. (2012). *Flexicurity: Implications for lifelong career guidance*. Dokument koncepcyjny ELGPN. Jyväskylä, Finlandia: ELGPN.
- UK Commission for Employment and Skills. (2012). *Developing occupational skills profiles for the UK: A feasibility study* (Evidence Report 44). Londyn: UKCES.
- Organizacja Narodów Zjednoczonych. (2011). *World youth report 2011: Youth employment: Youth perspectives on the pursuit of decent work in changing times*. Dostęp 10 maja 2012 pod adresem: <http://www.unworldyouthreport.org/>
- Watts, A.G. (1983). *Education, unemployment and the future of work*. Milton Keynes: Open University Press.

Youth Unemployment: A Crisis in Our Midst – The role of lifelong guidance policies in addressing labour supply and demand

Concept note commissioned by ELGPN

Deirdre Hughes & Tibor Bors Borbély-Pecze



This is an independent concept paper commissioned by the European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN), a Member State network in receipt of EU financial support under the Lifelong Learning Programme. The paper draws from discussions within the Network but the views expressed are those of the authors and do not necessarily reflect the official position of the ELGPN, its member countries, or of the European Commission or any person acting on behalf of the Commission.

The paper has been written by Dr Deirdre Hughes (United Kingdom) and Dr Tibor Bors Borbély-Pecze (Hungary). Its preparation was supported by an ELGPN reference group comprising: Pedro Moreno da Fonseca (Portugal), Manuel Hubert (European Commission), Peter Härtel (Austria), Bernhard Jenschke (Germany), Aleksandra Joma (Latvia), Susanne Kraatz (European Commission), Michel Lefranc (France), Wolfgang Müller (PES Network), Koen Nomden (European Commission), Santa Ozolina (European Youth Forum), Fotini Vlachaki (Greece), Raimo Vuorinen (ELGPN Co-ordinator) and Tony Watts (ELGPN Consultant).

© The European Lifelong Guidance Policy Network (ELGPN)

Co-ordinator 2011–12:
University of Jyväskylä, Finland
Finnish Institute for Educational Research (FIER)
<http://elgpn.eu>
elgpn@jyu.fi

Cover and graphic design: Martti Minkkinen / Finnish Institute for Educational Research (FIER)
Layout: Kaija Mannström / Finnish Institute for Educational Research (FIER)

ISBN 978-951-39-4872-6 (printed version)
ISBN 978-951-39-4873-3 (pdf)

Printed by Kariteam
Jyväskylä, Finland 2012

Youth Unemployment: A Crisis in Our Midst – The role of lifelong guidance policies in addressing labour supply and demand

'The global youth unemployment rate has proved sticky, and remained close to its crisis peak. At 12.6 per cent in 2011 and projected 12.7 per cent in 2012, the global youth unemployment rate remains at least a full percentage above its level in 2007....Youth unemployment and situations in which young people work in poor conditions incur social as well as economic costs.' (ILO, 2012, p. 12)

This concept note addresses five key questions:

- (1) What are the current trends and challenges facing young people and policy-makers across Europe?
- (2) What policies, including good and interesting practices, are emerging in differing European Union (EU) Member-States in response to youth unemployment?
- (3) What more can be done to address youth unemployment, drawing on lifelong guidance policies and practices?
- (4) How can policies for responsive lifelong guidance services make a positive contribution to

new and emerging government delivery plans within and across Member-States?

- (5) What are the key questions to inform the EU's and Member-States' education, training, employment and social inclusion priorities?

1 What are the current trends and challenges facing young people and policy-makers across Europe?

- 1.1 Youth unemployment is a growing problem that has significant long-term consequences for individuals, communities, economies and societies. In the last decade, young people's transitions from school to work have become longer, more complex and more turbulent (Schoon & Silberstein, 2009). National Labour Force surveys (Hoffman, 2011) indicate that youth unemployment has risen in all EU countries since 2008, with the proportion of young

- people (under 25) searching for work varying from 7% in Austria and 8% in the Netherlands to nearly 50% in Greece and Spain (EC, 2012). Not since 1995 has the issue of youth unemployment featured so strongly in the political, macro-economic and social discourse at European Union and international levels.
- 1.2 The current and long-standing economic situation has raised new questions concerning the adaptation of public policies, as well as the adaptability of citizens, particularly young people who are among the most vulnerable groups. Turbulent economies and fast-changing political and social structures are bearing down heavily on young people, governments, communities and employers. Differing forms of public, private and voluntary/community sector alliances are on the increase, and a major challenge is how best to harness new social partnerships to help stem a rise in youth unemployment. Existing and new policy measures all seek to address, in differing ways, the economic, social and psychological impact effects of youth unemployment (and under-employment).
- 1.3 Consistent research findings (GHK, 2012; Mann, 2012; ILO, 2012a; Eurofound, 2011; OECD, 2010a; OECD, 2010b) indicate that a prolonged spell of unemployment early in a young person's working life can have long-term 'scarring' effects on lifetime prospects, under-utilisation of knowledge and skills, potential lower earnings through life, reduced health status and threat of social exclusion. Monitoring and evaluation results indicate youth as a heterogeneous group that includes many sub-groups for targeted interventions. For example, gendered schooling experience and the differential impact of policies and practices with regard to young women and men impact significantly on cultural expectations and 'social norms' in relation to work, inactivity and worklessness.
- 1.4 Figures from Eurostat (EC, 2012) indicate that the recent downturn in the labour market situation for young people aged 15–24 continues to worsen significantly in many countries. EU Member-States aim to cut deficits to a maximum of 3% of GDP by the financial year 2014–15, which means few opportunities for Keynesian government-led interventions (although currently this is subject to strong debate). The future role and structure of the 1997 Stability and Growth Pact (SGP) – renewed in 2005 – is also part of the negotiation for the better future economic governance of the EU. These trends point to a growing portion of the youth population finding itself chronically unable to locate satisfactory work or indeed any type of paid work. The potential negative social impact of this issue, with large volumes of potentially disillusioned, disaffected and disadvantaged youth, merits greater policy attention in relation to the 'division' and possible 'diversion' of scarce public resources.
- 1.5 Clearly, there are huge contrasts between EU Member-States, with the unemployment rate higher than 20% in two-thirds of them, and around 50% in the Mediterranean region. The only EU countries with low rates of youth unemployment are Austria, Germany and the Netherlands, all in the 7–9% range. Even in Germany, where the economy currently is doing better than most in Europe, the government plans by 2014 to cut the budget deficit by a record 80 billion euros. Overall, lessons learned from the differing scenarios across Europe indicate that at the heart of government policies is an urgent imperative for new and better economic governance of the EU (Europe 2020), new job opportunities and stronger social cohesion.

1.6 In many countries, young people's moves from learning to earning are proving more problematic in general terms (Keep, 2012). More diverse young people (including some high achievers) are not in education, employment or training (NEET), with fewer jobs on offer and less 'decent work' available (as opposed to temporary low-skilled work), and the skills of young people are generally not in high demand from employers. The percentage share of youth in the overall population is declining, alongside increasingly fragmented and prolonged transitions (ILO, 2010a, p. 13). The problem is not solely linked to the recession, weak economies or changing demographics, but also to structural problems as outlined below. These resonate strongly across the European Union.

1.7 The barriers on the supply and demand side are arguably linked not only to mismatch or shortfall in both technical and non-technical (generic or soft) skills, but also to rapid expansion in education and qualification systems across Europe. In addition, school-to-work transitions are more difficult in countries where the dominant transition model is 'study first, then work' (OECD, 2010a). In contrast, where combined study and work is more common – through, for example, work-experience placements, apprenticeships, internships, job placements, and seasonal and part-time work – youth transitions are reportedly easier and safer (for example, in Austria, Denmark, Germany and the Netherlands).

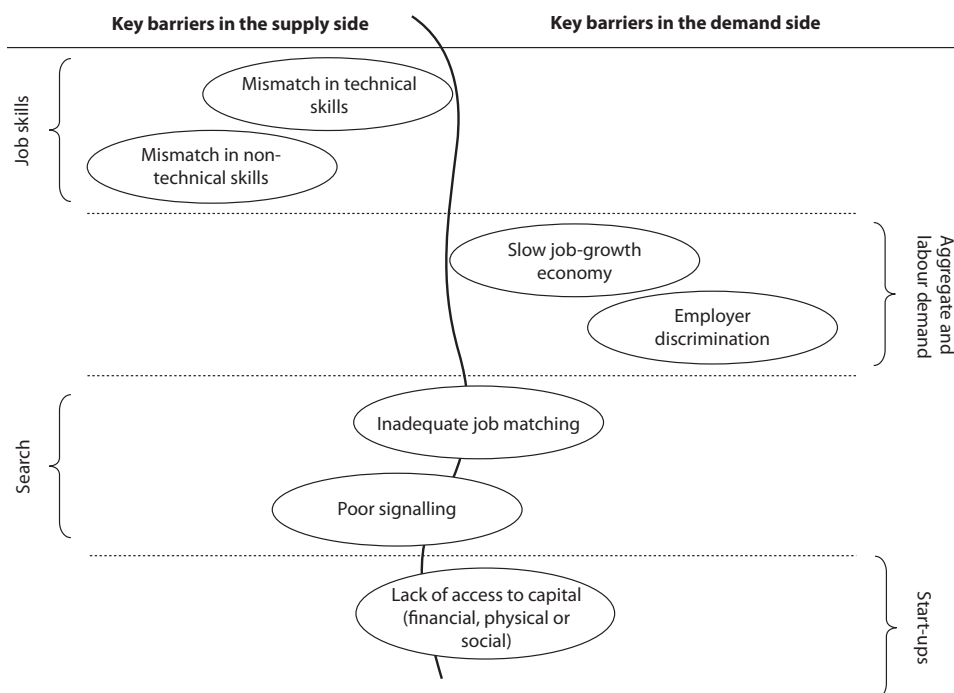


Figure 1: Key labour market challenges for youth (Source: ILO, 2010a, p. 54)

1.8 The value of qualifications and skills acquisition has not always been matched by labour market realities. In countries such as Estonia, Greece and Italy, around one-fifth of young people with a tertiary education degree are NEET (Eurofound, 2012). Removing barriers to employment for this group (and other sub-groups) presents major policy challenges. For example, a number of countries have recognised that for migrants and minorities, language difficulties restrict entry and progression in education and/or training. Language support measures in such countries as Bulgaria, Cyprus, Greece, Italy, Malta, Portugal and Sweden have been identified as important means of addressing this issue (GHK, 2012).

1.9 Strategies to tackle youth unemployment and under-employment can be categorised in terms of *prevention*, *recovery* and *re-integration*. For instance, there is growing evidence in some countries of structural weaknesses in education and training systems, with attempts to address this in a more co-ordinated way, typically through national or regional frameworks, and local arrangements with greater autonomy and freedom to choose an appropriate policy mix. Shifting and devolved responsibilities between public, private and voluntary/community sector arrangements are also impacting upon the identification and promotion of youth opportunities.

1.10 EU policies such as 'Youth on the Move'¹ and the new 'Youth Opportunities Initiative'² provide new frameworks designed to prevent drop-out from education and training and to strengthen young people's recovery and re-integration into the worlds of education and employment. The

state of readiness of young people for entrepreneurship and/or volunteering activities requires new competencies in the changing EU and national labour markets. Horizontal policies such as 'Youth on the Move' relate strongly to the need for competency development in career management skills (CMS). CMS are much more on the agenda of national core curricula compared to a decade ago; however, there is also growing evidence of systemic failure in giving sufficient attention to such skills (Keep, 2012; ELGPN, 2012; GHK, 2012).

1.11 One problem found almost universally across Europe in relation to early school-leaving is the shortage of time and dedicated personnel for guidance and counselling (CEDEFOP, 2010). Other findings strongly indicate that career guidance policies are particularly important at transition points from one level of education to another (Gracey & Kelly, 2010; OECD, 2010b). For example, in Austria, Finland, Germany, Hungary, Luxembourg, Norway and Sweden, new forms of 'bridging programmes' and personalised 'taster options' have been introduced. Many EU countries are currently reviewing existing legislative measures that include career guidance strategies and services in response to immediate economic and social policy imperatives.

2 What policies, including good and interesting practices, are emerging in differing European Union (EU) Member-States in response to youth unemployment?

2.1 If the pattern for young people continues – of mainly temporary jobs, unpaid internships, and multiple part-time job roles, with permanent jobs offered mainly to older workers – then some form of reconfiguration will be required in managing the expectations of youth.

¹ www.ec.europa.eu/youthonthemove/

² www.eubusiness.com/topics/employment/youth-1

A *new social and psychological contract* is likely to emerge between these individuals and the state, with major consequences for this and future generations. As long as there is an economic downturn without a sufficient number of new jobs, total employment cannot be increased by helping all individuals to search more efficiently. However, *career management skills* and *career adaptability competencies* offer a strong framework to help individuals adapt to such changes, and to manage effectively their transitions between education, training and employment opportunities.

2.2 If it is understood that lifelong guidance is a lifelong learning process ('careering') within the individual, this extends beyond simply matching qualifications to jobs moving towards supporting individuals into sustainable employment. Career guidance policies can be viewed by policy-makers as the *lubricant* that supports individuals, businesses and educational institutions to adapt and respond positively to the reality of turbulent global, national, regional and local labour markets. However, this is not a panacea for fixing labour market deficits: for example, it remains questionable whether equitable outcomes for all young people can be realised on a broad basis if the structural causes of unemployment and inequality remain unchanged.

2.3 An important issue in this respect is the extent to which career guidance interventions convey implicit messages about 'responsibilisation', implying that individuals are personally responsible for structural economic and political problems (Sultana, 2011; 2012). Significant in this respect is the relative balance adopted in such programmes between employability, opportunity creation (including entrepreneur-

ship), coping with being unemployed (including making good use of time, e.g. through voluntary work), and understanding the causes of unemployment (Watts, 1983).

2.4 So far, Member-States have implemented a wide range of policies and measures to try to tackle the issues of job creation and more career opportunities for young people. These include: the provision of work experience, improving the relationships between education and work, youth guarantees, job-search support, the promotion of entrepreneurship, guidance/counselling programmes; apprenticeships, internships, personal training records and active citizenship/volunteer activities. Examples are outlined in Table 1.

2.5 Several countries offer alternative training provision, or have adapted existing training offers and placements to the needs of young people in specific targeted groups such as disabled people, young people from migrant backgrounds, or young people looking for work who may not be able to access career opportunities because of the costs of transport, accommodation, equipment or childcare. Measures providing direct financial support to employers feature, for example, in the UK (England) through a major employer investment fund (EIF) and growth and innovation fund (GIF); in the Netherlands, fiscal arrangements are in place to support employers to make necessary arrangements in order to employ disabled young people; and in Germany, employer incentives are used to encourage employers to take on young people who have not been able to find apprenticeships or have lost their apprenticeships because the employer has shut down. European Public Employment Services are now all active partners in youth integration, most offering tailor-made youth labour market integration programmes.

Table 1: Policies and measures to tackle youth unemployment and/or under-employment

Policies and measures	Some selected examples in EU countries
Work experience	In Germany, the <i>Occupational Orientation Programme</i> helps young people make career choices based on both occupational orientation courses and practical experience of the workplace through internships. In the Netherlands, <i>learn-work jobs</i> are offered by recognised ‘learning companies’ offering young people work experience at the same time as receiving a salary. Young people receive strong guidance in their transition to the labour market. Students can choose online the job that fits their needs and vacancies are quickly filled. Also, the <i>XXL Jobs</i> initiative offers young people jobs in sectors where the departure of older people will lead to a shortage of skills and knowledge.
Improving the relationship between education and employers	In the UK (England), the volunteer <i>Speakers for Schools initiative</i> targets young people in disadvantaged state schools and colleges, offering them the same opportunities to hear from inspirational speakers as those who attend well-known independent schools. Careers information and ‘role models’ feature prominently in this regard. In Estonia, the <i>Government programme for 2011–15</i> aims to popularise and increase the quality of vocational education and to transform vocational schools into local ‘competence centres’. Links to career guidance services are implicit in this work.
Youth guarantees	In Sweden, a <i>job guarantee for young people (jobbgaranti for ungdom)</i> enrolled within the public employment services was introduced in 2009. Anyone aged 16–25 is entitled to take part. In Finland, the <i>youth guarantee</i> has enabled early intervention, fostered regional equality, improved co-operation between different authorities and improved the relationship between the authorities and young people. In Austria, the Public Employment Service is responsible for unemployed youth and has to offer them <i>restart learning</i> combined with working.
Job-search support	In Lithuania, <i>Youth Employment Centres</i> aim to help young people make smooth transitions to the labour market. In Latvia, the education and career internet portal <i>www.prakse.lv</i> offers consultations on education and employment issues for young people, as well as information on job and placement vacancies and educational opportunities. Employers can use the website to provide information about practical aspects of employment in their enterprises and to recommend professions and higher education (HE) institutions that they consider the best for them. In Malta, the <i>Youth Employment Programme</i> has been designed to help young people to enter employment. The programme comprises services from a multidisciplinary team (including career guidance practitioner, psychologist, occupational therapist and youth workers), plus a website, a TV programme and youth days.
Promotion of entrepreneurship	In Italy, entrepreneurship is promoted to higher education students through special ‘<i>start up offices</i>’ in universities, with free consultancy via a ministerial website which offers online documents and business tutorials. In Hungary, the Ministry of National Economy has a <i>strategic agreement with the Youth Entrepreneurs Association (FIVOSZ)</i>, providing start-up business packs for young entrepreneurs up to age 35.

Provision of careers information, careers fairs, seminars and events	The majority of EU countries ensure the planning and delivery of careers fairs and careers events in schools, colleges, higher education and community settings. In Portugal, <i>career self-management seminars</i> have been developed and implemented by psychology teachers and researchers of the Career Guidance and Counselling Centre of the University of Minho.
In-school, college and university career guidance/counselling programmes	In Finland, <i>careers education programmes</i> are built into the National Core Curriculum. School counsellors and teachers have been trained to deliver career management skills development during classroom activities. In Denmark, the Ministry of Children and Education offers <i>online and face-to-face career guidance programmes</i>. It also has a separate youth database system designed to collect data on all 15–29-years-olds (in accordance with the civil registration system).
Apprenticeships	In Ireland, the <i>Redundant Apprentice Placement Scheme 2011</i> places certain redundant apprentices with eligible employers and helps employers meet the costs of these apprentices. In France, rather than providing subsidies to employers, employers are required to pay a fee if they do not hire their quota of apprentices. The 'additional apprenticeship contribution' (<i>contribution supplémentaire à l'apprentissage</i>) (0.1% of wage costs) has to be paid by all enterprises with more than 250 employees whose workforce includes less than 4% apprentices.³
Internships	In Denmark, additional funding has been allocated to <i>maintain and create internship places</i>, in recognition of the fact that the number of places has fallen since the economic downturn.
Personal training records	In Italy, the <i>libretto formativo del cittadino</i> (personal training record) is designed to gather, summarise and document the various learning experiences and skills acquired by citizens during their participation in VET courses, as well as in work and in their everyday lives.
Active citizenship and volunteer activities	In Poland, the <i>Voluntary Labour Corps</i> offers activities directed at 25,000 young people aged 15–25, including 600 who are unemployed and 2,440 who are professionally inactive.

Sources: GHK (2012), with further examples taken from the European Lifelong Guidance Policy Network (2012).

2.6 The provision of careers information and in-school guidance/counselling – as a preventive tool – plays a pivotal role in supporting young people to manage their transitions effectively. In Turkey, training for the parents of students aged 7–19 is made available by guidance services in basic and secondary education, and 'Research and Guidance Centres' in provinces provide community training programmes. Across Europe, the availability of labour market intelligence and information on general employment trends, the structure of the labour market, the way the labour market functions, the interaction between labour demand

and supply, national, regional and local labour market variations, equality and diversity within occupations and progression routes need to be linked more closely to the training of teachers and career guidance/counsellors. This too has major implications for workforce development between the six cross-sectoral policy areas: schools, vocational training, higher education, adult education, employment and social inclusion.

³ From January 2012, there will be a *bonus malus* system in place so that the further companies fall below the quota, the more they will have to pay.

2.7 Preparation for adult working life requires exposure to occupational insights, role models and knowledge of how different occupations and careers unfold over time. The importance of providing all young people with comparable access to effective preparation for successful working lives is crucial.⁴ Any perceived 'abandonment' by young people after completion of studies can be ameliorated by visible and accessible careers services, with clear signposting to local provision at times and places suited to individuals' needs. Underpinning this approach, steps to assess the quality and impact of the services (strengthening the evidence base) are essential, including involving unemployed (and under-employed) young people in designing and shaping provision.

2.8 During the last decade, a policy issue of growing importance has been how best to develop a lifelong guidance approach that embeds career management skills (CMS) and new career adaptability competencies in education, employment and unemployment programmes. This includes testing out new pedagogical/andragogical strategies and resources to find the most effective ways of enabling the mastery of skills and competences that can be assessed and accredited in ways that support career development across different life stages. Questions about which kinds of data need to be generated in order to measure the impact of CMS programmes must also be addressed.

2.9 Access to lifelong guidance services still needs to be sufficiently developed for a wide range of particular sub-groups of unemployed and

under-employed young people. Each country is unique in its infrastructure and culture of career resources and service delivery. Seven key features represent policy and implementation challenges for widening access for all, namely: (i) *coherence and consistency*, (ii) *channelling*, (iii) *differentiation*, (iv) *penetration*, (v) *targeting*, (vi) *marketing*, and (vii) *co-creating in new partnerships and alliances* (ELGPN, 2010). The quality of choices, opportunities and outcomes linked to formal and informal learning and work are also crucial. Validation of non-formal and informal learning is in process of development in many countries. The role of validation is now widely recognised; however, the actual scale of implementation varies. Although the need for guidance services is well understood, the guidance support within the validation process seems in many cases to be, at best, in progress (Akkök, 2011). Entitlement to free access to guidance must be part of such approaches.

2.10 There is an urgent imperative to improve knowledge and understanding of effective quality-assurance systems and accountability frameworks that focus on youth unemployment (and under-employment). Investments made in lifelong guidance systems and services must demonstrate more clearly the added-value returns for individuals, communities, economies and societies. Few services if any have used statistical data modelling to calculate the immediate, medium and longer-term savings to the public purse in the form of economic and/or social returns on investment. A further challenge is for EU Education and Training (2020)⁵ developments to complement and strengthen the evidence base between education and employment policies.

⁴ Research by Morris *et al.* (1999) examined the impact of careers education and guidance provision on young people's transition post-16. A key finding was that young people with more highly developed career exploration skills were more positive and confident about the choices they made post-16 and were more likely to make a successful transition. The key factor that seemed to underpin successful transition at 16 was the level of young people's career exploration skills.

⁵ http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/policy_en.htm

3 What more can be done to address youth unemployment, drawing on lifelong guidance policies and practices?

3.1 Governments are seeking to rebalance economies through strategies for *greater business investment* and *new education and training policies*. They are accordingly attempting to strike the right balance between:

- [a] *process measures* (e.g. improving education, qualifications and vocational training systems; strengthening industrial and environmental policies⁶; stimulating employer engagement and entrepreneurship; activating community regeneration programmes; social mobility/inclusion strategies; and investing in labour market intelligence to provide better matches between supply and demand in the labour market);
- [b] *outcome measures* (e.g. linked to youth guarantees, increased usage of public-private partnership in delivery of outcome-driven results, and compacts with leading employers and/or chambers of commerce; strengthening internships and apprenticeships, retention and progression in learning and work).

3.2 The European Stability Mechanism (ESM) combines the aims of *economic stability and growth* with *social cohesion*, linked to core policies of inclusion and combating unemployment and underemployment. The *activation* of targeted groups excluded from labour market participation (*welfare reform*) and the *employability* of individuals tied to educational policies (*life-*

long learning) are each forming a new moralisation contract between the citizen and the state. The dual principles of 'demanding' and 'enabling' individuals to become more attractive to employers through training and financial incentives, and to increase their job-search activity, are 'contested territory' in relation to the extent to which these two key principles can be readily reconciled.

3.3 The *economic cost* to the public purse of youth unemployment, let alone the human cost of under-employment and/or under-utilisation of talents and skills, are broadly estimated in each EU member-state. Eurofound (2011a) reports that the cost reached around 100 billion euros per year across a sample of 21 European countries.

3.4 The *social cost* on young people is felt not only in terms of unemployment or under-employment, but also in:

- the social hazards of 'disorder', 'apathy' and 'despair' fuelled partly, though not exclusively, by disaffected communities highlighting the lack of job opportunities, especially for young people (e.g. Paris / Île-de-France Region Riots 2005; London Riots 2012);
- the negative consequences on their health status as a result of prolonged inactivity and joblessness;
- the loss of wages, job satisfaction, and human and cultural capital.

The ILO (2012b) states that youth unemployment requires urgent attention because 'not only does it threaten to violate the principle of equality and solidarity between generations, which is an important aspect of social justice, but any further prolonging or deepening of the crisis will also increase the likelihood of political and social unrest as more and more young people lose faith in the current economic paradigm' (p.1).

⁶ Improving the conditions for doing business and providing a clear and transparent framework for vocational training programmes in order to encourage more companies to hire trainees.

- 3.5 The *psychological cost* to the individuals and communities often includes a perceived disjuncture between 'identity' and 'work', 'family' and 'personal relationships'. There have been radical changes to the typical experiences of young people, with some of these changes evidenced in the way young people view their lifestyle, decision-making and identity. Overall concern that rising aspirations and increasing desires for secure and valued work mean that many young people – especially the lowest-achieving – may not form aspirations that reflect the realities of the labour market they are about to enter (Mann, 2012). Also, there has been a surge of individualisation, with individual 'ownership', 'consumerism' and 'choice' influenced significantly by ICT and social media.
- 3.6 Unemployment and under-employment are unwelcome because of the special role and meaning 'work' has in industrial society. Children, throughout their early socialisation, are taught about the importance of work and learn that one of their prime sources of identity and status is one's occupation. Furthermore, they learn that occupational advancement is synonymous with social advancement. Working-life familiarisation opportunities and the availability of comprehensive information, advice and guidance are key ingredients in supporting young people in finding employment (GHK, 2012).
- 3.7 From the European Public Employment Services (PES) perspective, 'early intervention', and 'youth guarantee' are well-known strategic and service-delivery mechanisms. For example, in Austria, the PES offers an early intervention policy for drop-out students at a compulsory base. The German employment service is now setting up special youth counsellors (U25) who work with no more than 75 young people at any given time. According to the new strategy of the European Heads of Public Employment Services, some PES now offer (or are planning to offer) career guidance services in a much broader perspective to meet the changing demands from unemployed young people (Borbély-Pecze & Watts, 2011; Bimrose & Barnes, 2011a).
- 3.8 The lack of robust and readily accessible labour market intelligence and information, and deficiencies in young people's career management skills, have fuelled the issues of inadequate job matching, poor signposting to opportunities and lack of access to social capital for unemployed and under-employed young people. The role of lifelong guidance policies as a 'cross-sectoral theme' is often given insufficient attention by schools, colleges, universities, training providers and employers, despite having a key role to perform in reshaping youth ambition, achievement and aspirations.
- 3.9 Strategies such as 'Youth on the Move' and 'Youth Opportunities' initiatives, aimed at supporting Member-States to define and implement appropriate measures, can help not only to address the concerns of young people but also to perform an advocacy and brokerage role in new discourses on closing the gaps between the worlds of employment, under-employment and unemployment. A stronger policy framework that helps motivate and inspire individuals to take action at different ages and stages in the life course (that is, new ways of combining learning, earning and active citizenship) is now required. Mayston (2002) highlights the economic policy importance of a well-functioning labour market and a reduction in the extent of social exclusion, to which high-quality career guidance can make positive contributions.

4 How can policies for responsive lifelong guidance services make a positive contribution to new and emerging government delivery plans within and across Member-States?

4.1 There is a growing tendency in Member-States towards 'tougher policy measures' for young people, emphasising the responsibilities of schools, young people themselves, and their parents (ILO, 2012a). The European Union list of key competencies for lifelong learning implicitly refers to career management skills (CMS) which describe learning to learn, social and civic competences and the sense of initiative and entrepreneurship⁷. Bandura et al. (2001) indicate that perceived self-efficacy and a sense of agency, rather than actual achievement, are key determinants of self-identity and career aspirations. A stronger policy link can be made to understanding the influential role of parents and involving families in career management skills and new career-adaptive competencies and behaviours.

4.2 Other policy levers that can be given further attention to help address youth unemployment include:

4.2.1 *Continuing vocational training*: Whilst the scope and content of compulsory education changes, this can stimulate and/or force education and training systems to 'provide credible pathways' for young people linked to wider opportunity structures. The use of the term 'opportunity structures' conveys a tension between the need for openness and flexibility on the one hand and structured pathways on the other (Bimrose et al, 2011c). Continuing vocational

training (CVT) policy could be further strengthened by focusing on concerns for individuals' career development. The principles of flexicurity can be helpful in this respect, and extending the breadth and quality of the opportunity structures should be a primary goal of policy in this area.

4.2.2 *Curriculum specific reforms*: As job entry, career prospects and vocational orientation are likely to become more prolonged, new curriculum reforms should be designed to create increased exposure for young people to role models and work experiences (online and off-line) with links made to both formal and informal learning and validation developments. Career management skills (CMS) programmes, good quality careers information and professionalised guidance/counselling can each play an important role in supporting young people to make well-informed and realistic decisions (concerning self-knowledge and the division of labour in society) as they move into and out of post-school transitions. Database systems for tracking purposes could be synergised and better aligned to move away from 'one-off snapshots' of destination measures towards career trajectories captured over time.

4.2.3 *Communication between and across schools, colleges, higher education institutions and vocational education and training (VET) programmes*: The design and development of modern careers services, both within and outside the workplace, will have to take full account of individuals' 'state of readiness' to manage and implement effective decision-making in relation to learning and work. This means finding new ways of personalising ser-

⁷ Recommendation 2006/962/EC of the European Parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning.

vices for the individual and developing innovative strategies so that careers professionals, teachers, trainers and employers can make more effective use of 'career stories and trajectories' within education and employment settings. Also, internships and apprenticeships that support the transition to employment of young adults need to be better understood⁸.

- 4.2.4 *Co-financed measures*: Skills are an intrinsic part of long-term economic growth, yet too often the skills debate gets lost within the complexity of existing systems or develops according to short-term imperatives. This is especially true with youth, where the skills investment is for the future society and the future needs of the labour market. Targeted financial incentives and financial support mechanisms for career development and vocational training could give closer attention to employer investment and incentives around industry needs. For example, in Finland those aged between 25 and 30 who have been out of work for six months are issued a *Sanssi-card* that indicates to employers that they will be eligible for a 10-month wage subsidy if they hire this person. Subsidies of 650 € a month for a full-time job are available. 75% of employers and 60% of youth have reported they are satisfied with the initiative. Whilst variations exist in most countries in relation to the use of subsidy and taxation measures, closer scrutiny of arrangements across Member-States should encourage more employer investment in 'good jobs/apprenticeships' for young people.

- 4.2.5 *Co-training of teachers, careers practitioners, VET trainers, youth and volunteer workers*. Policy formation could give greater emphasis to the value of careers professionals in helping individuals to articulate and possibly align goals, expectations, development strategies and outcomes in relation to learning and career development. This can be linked to joint continuous professional development on the application of labour market intelligence and information, and use of online teaching and learning (Bimrose et al, 2011b) with potential cost savings accrued.

- 4.3 In addition, a lack of understanding about the availability and reality of jobs and career opportunities contributes to a type of market failure (information asymmetry) in the school-to-work, higher-education-to-work or job-to-sustainable-employment transitions. Steps to improve this can be taken in the form of more robust *national careers information systems and careers services* (such as those in Denmark, Finland, France, Germany, Hungary and the UK, as well as in Australia, Canada and New Zealand).
- 4.4 There is an urgency to deploy at a cross-policy level (Europe 2020) strategies that connect and validate different national database systems from public education, VET, higher education and PES, and additional labour market information. This is a real challenge for most of the EU Member-States. In the USA, two government departments, the Department of Labour and Department of Education, have set up and maintained an Occupational Information Network system (O*NET) as a virtual one-stop-shop portal⁹. Research is currently under way

⁸ The European Quality Charter on Internships and Apprenticeships. <http://qualityinternships.eu/>

⁹ <http://www.onetonline.org/>

in the UK into the feasibility of exploiting this comprehensive occupational-level information (UKCES, 2012). The German BerufeNet¹⁰ set up and run by the federal public employment service also combines the world of work and education. Within the medium-size Member-States, the Hungarian PES¹¹ has been developing an all-age career information website to set up a virtual one-stop-shop for citizens. In the long term, this can potentially decrease the cost for governments and make the education and labour market more transparent for all citizens as well as for employers. A cautionary note is required here, given the short-term costs associated with aligning ICT systems and LMI classification data, and the longer-term workforce development implications. Nevertheless, public policies should continue to support occupational information delivery systems, especially those that use technologies to widely distribute services and products.

4.5 The generation of young people now facing record levels of youth unemployment bring with them unprecedentedly high levels of qualifications and years of education, yet under-education and early drop-out still remain major problems (UN, 2011). The focus on formal qualifications as a proxy for learning and development does not do justice to the range, depth and variety of different forms of learning that contribute to career development and to the acquisition of career management skills and competencies. The latter should be promoted, and the most appropriate timing for validation of different forms of learning and the use of qualifications in this process should be considered.

4.6 Individual portfolios, skills and competency inventories that move beyond acquired qualifications are often key requirements in fiercely competitive job markets. The currently developed European toolkits to support mobility – both labour and educational – are work in progress (for example, the EUROPASS portfolio, and the European Credit Transfer System (ECTS)). Also, the European Classification of Skills and Occupations (ESCO) and European and National Qualification Frameworks (EQF) are in differing stages of development. But these tools only focus on information provision. Life-long guidance policies and practices can bridge the gap between these different tools and can also help to translate them into personal, social and economic benefits and outcomes for unemployed and under-employed young people.

4.7 Finally, actual demand and latent demand for careers services from a broad spectrum of individuals is likely to be on the increase in the coming years. Employers, business and trade federations, trade unions, NGOs, public employment services, social and health authorities all have an important role to play in helping to create more and better career opportunities for young people. Governments responsible for determining levels of investment in the design of publicly-funded careers services are facing tough decisions. Each must develop creative and new solutions for relevant and cost-effective careers services, using public, private and non-profit entities to provide information and support to unemployed (and under-employed) young people.

¹⁰ <http://berufenet.arbeitsagentur.de/berufe/>

¹¹ www.eletpalya.munka.hu

5 What are the key questions to inform the EU's and Member-States' education, training, employment and social inclusion priorities?

5.1 The percentage share of youth in the overall population is declining alongside demographic shifts and increasingly fragmented transitions (ILO, 2010a, p. 13). This has major implications for the levels of investment made by Governments on youth as against adult policies. The following *six key questions* are presented to stimulate further dialogue between and across policy areas:

- 5.1.1 How can government policies migrate towards giving higher priority to career guidance for young people?
- 5.1.2 What practical steps can be taken in relation to the 'division' and possible 'diversion' of scarce public resources allocated to careers services for young people?
- 5.1.3 How can the 'knowledge triangle' between education, careers services and businesses be strengthened as a condition for expanding opportunities for more young people?
- 5.1.4 What level of commitment to embedding career management skills (CMS) can be achieved, especially from early age, to support more young people in becoming more adaptable in their career orientation, vocational choices and decision-making?
- 5.1.5 How can identified good and interesting policies be built upon and embedded within EU and national youth unemployment initiatives?
- 5.1.6 What further action can be taken for EU and Member-State cross-departmental policies that foster co-operation and collaboration on targeted incentives and financial support mechanisms for young people, supported by career services and more employer investment in good jobs, apprenticeships and work-related experiential learning?
- 5.1.7 There is an identified need for cost-effective joint continuing professional development (CPD), more accurate labour market intelligence and more targeted ICT development and support: how can this be realistically achieved at EU and/or Member-State levels?

References

- Akkök, F. (2011). *Widening access (WP2) reflection note*. University of Jyväskylä, Finland: Finnish Institute for Educational Research and ELGPN.
- Bandura, A., Barbaranelli, C., Caprara, G., & Pastorelli, C. (2001). Self-efficacy beliefs as shapers of children's aspirations and career trajectories. *Child Development*, 72(1), 187–206.
- Bimrose, J. & Barnes, S-A. (2011a). *Profiling systems for effective labour market integration: New approaches for profiling and holistic assessment*. Coventry: Warwick Institute for Employment Research in collaboration with GHK Ltd / Budapest Institute.
- Bimrose, J., Hughes, D., & Barnes, S-A. (2011b). *Integrating new technologies into practice: Extending the knowledge base*. London: UK Commission for Employment and Skills.
- Bimrose, J., Brown, A., Barnes, S-A., & Hughes, D. (2011c). *The role of career adaptability in skills supply*. London: UK Commission for Employment and Skills.
- Borbély-Pecz, T.B., & Watts, A.G. (2011). *European Public Employment Services and lifelong guidance*. Brussels: PES to PES Dialogue Forum.
- Cedefop. (2010). *Guiding at-risk youth through learning to work: Lessons from across Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. (2011). *Young people and NEETs in Europe: First findings (résumé)*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Retrieved 20 May 2012 from: www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/2/EF1172EN.pdf
- Eurofound. (2012). *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Retrieved 01 June 2012 from: <http://www.eurofound.europa.eu/docs/erm/tn1109042s/tn1109042s.pdf>
- European Commission. (2012). *Monthly labour market fact sheet – March 2012*. Brussels: Eurostat.
- European Lifelong Guidance Policy Network. (2010). *Lifelong guidance policies: Work in progress – A report on the work of the European Lifelong Guidance Policy Network 2008–10*. Jyväskylä, Finland: ELGPN.
- European Lifelong Guidance Policy Network. (2012) *Lifelong guidance policy development: A European resource kit*. Jyväskylä, Finland: ELGPN.
- GHK. (2012). *Recent policy developments related to those Not in Employment, Education and Training (NEETs)*. Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Retrieved 26 May 2012 from: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/2/EF1172EN.pdf>
- Gracey, S., & Kelly, S. (2010). *Changing the NEET Mindset: Achieving more effective transitions between education and work*. London: Learning and Skills Network.
- Hoffman, N. (2011). *Schooling the in the workplace – How six of the world's best vocational education systems prepare young people for jobs and life*. Cambridge, MA: Harvard Education Press.
- ILO. (2010a). *Global trends for youth*. Geneva: International Labour Organisation. Retrieved 22 May 2012 from: http://www.ilo.org/empelm/pubs/WCMS_143349/lang=en/index.htm
- ILO. (2010b). *Global employment trends for youth: Special issue on the impact of the global economic crisis on youth*. Geneva: International Labour Organisation.
- ILO. (2012a). *Global trends for youth 2012*. Geneva: International Labour Organisation.

- ILO. (2012b). *The youth employment crisis: Highlights of the 2012 ILC report, prepared by youth for the Youth Employment Forum* (Geneva, 23–25 May 2012). Geneva: International Labour Organisation. Retrieved 24 May 2012 from: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---ed_emp_msu/documents/publication/wcms_181269.pdf
- Keep, E. (2012). *Youth transitions, the labour market and entry into employment: Some reflections and questions* (SKOPE Research Paper No. 108). Cardiff: Cardiff University.
- Mann, A. (2012). *It's who you meet: Why employer contacts at school make a difference to the employment prospects of young adults*. London: Education and Employers Taskforce.
- Mayston, D. (2002). *Evaluating the benefits of careers guidance* (CeGS Research Report Series No. 4). Derby: Centre for Guidance Studies, University of Derby.
- Morris, M., Nelson, J., Rickinson, M., & Stoney, S.M., with Benefield, A. (1999). *A literature review of young people's attitudes towards education, employment and training*. London: Department for Education and Employment.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010a). *Off to a good start? Jobs for youth*. Paris: OECD.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2010b). *Learning for jobs*. Paris: OECD.
- Schoon, I., & Silberstein, R.K. (2009). Conceptualising school-to-work transitions in context. In Schoon & Silberstein (Eds.), *Transitions to work – Globalization, individualization and patterns of delivery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sultana, R.G. (2011). Lifelong guidance, citizen rights, and the state: reclaiming the social contract. *British Journal of Guidance and Counselling*, 39(2), 179–186.
- Sultana, R.G. (2012). *Flexicurity: Implications for lifelong career guidance*. ELGPN Concept Note. Jyväskylä, Finland: ELGPN.
- UK Commission for Employment and Skills. (2012). *Developing occupational skills profiles for the UK: A feasibility study* (Evidence Report 44). London: UKCES.
- United Nations. (2011). *World youth report 2011: Youth employment: Youth perspectives on the pursuit of decent work in changing times*. Retrieved 10 May 2012 from: <http://www.unworldyouthreport.org/>
- Watts, A.G. (1983). *Education, unemployment and the future of work*. Milton Keynes: Open University Press.



EUROPEAN LIFELONG GUIDANCE POLICY NETWORK (ELGPN) aims to assist the European Union Member States (and the neighbouring countries eligible for the Lifelong Learning Programme) and the European Commission in developing European co-operation on lifelong guidance in both the education and the employment sectors. The purpose of the Network is to promote co-operation and systems development at member-country level in implementing the priorities identified in EU 2020 strategies and EU Resolutions on Lifelong Guidance (2004; 2008). The Network was established in 2007 by the member-states; the Commission supports its activities under the Lifelong Learning Programme.

BEZROBOCIE MŁODZIEŻY jest problemem narastającym w całej Europie, pociągającym za sobą istotne konsekwencje dla jednostek, społeczności, gospodarek i społeczeństw. W niniejszym dokumencie koncepcyjnym poddano analizie aktualne trendy, z jakimi muszą się zmierzyć młodzi ludzie oraz decydenci polityczni, a także strategie i dobre lub interesujące praktyki pojawiające się w różnych państwach członkowskich Unii w odpowiedzi na bezrobocie młodzieży. Następnie omówiono, co jeszcze można zrobić w oparciu o strategię poradnictwa przez całe życie i praktykę w tym zakresie. W szczególności przebadano, w jaki sposób strategie na rzecz odpowiednich usług w zakresie poradnictwa przez całe życie mogą stać się częścią nowych, tworzących się rządowych planów działania w państwach członkowskich. Na koniec sformułowano kluczowe pytania, w odniesieniu do których państwa członkowskie mogą tworzyć strategię w zakresie kształcenia, szkolenia, zatrudnienia i włączenia społecznego.

Niniejszy dokument koncepcyjny został przygotowany na zlecenie Sieci ELGPN, przy wsparciu ze strony grupy utworzonej z przedstawicieli jej członków. Jednakże opinie w nim wyrażone stanowią przekonania autorów i niekoniecznie odzwierciedlają poglądy Sieci ELGPN lub jej państw członkowskich.

Autorami dokumentu są Dr Deirdre Hughes, OBE (Wielka Brytania)
oraz Dr Tibor Bors Borbély-Pecze (Węgry).

