



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

Sprawozdanie specjalne nr 5/2017

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Bezrobocie wśród młodzieży – czy polityka UE wpłynęła na zmianę sytuacji?

Ocena gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

wraz z odpowiedziami Komisji

Zespół kontrolny

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli II zajmującą się takimi obszarami wydatków jak inwestycje w obszarze spójności, na rzecz wzrostu gospodarczego i włączenia społecznego. Członkiem sprawozdawcą jest Iliana Iwanowa, przewodnicząca tej izby. W działania kontrolne zaangażowani byli: Tony Murphy, szef gabinetu; Michaił Stefanow, attaché; Emmanuel Rauch, kierownik; Marco Fians, koordynator zadania, a także kontrolerzy: Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova i Michele Zagordo.



Od lewej: Marija Grguric, Michaił Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Iwanowa, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

SPIS TREŚCI

	Punkty
Glosariusz	
Streszczenie	I-XI
Wstęp	1-26
Bezrobocie wśród młodzieży w Unii Europejskiej	1-5
Młodzież NEET – młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się	6-10
Gwarancja dla młodzieży	11-17
Ustalenia dotyczące monitorowania gwarancji dla młodzieży	18-19
Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)	20-24
Wcześniejsza ocena gwarancji dla młodzieży przeprowadzona przez Trybunał	25-26
Zakres kontroli i podejście kontrolne	27-29
Uwagi	30-158
Ocena postępów we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży	30-59
Zmniejszenie liczby młodzieży NEET było powiązane ze zmniejszeniem się populacji młodzieży	32-35
Ograniczone postępy w identyfikacji i rejestracji młodzieży NEET	36-42
Liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu wzrosła, jednak oferty nie są wystarczająco dostępne	43-52
Trwała integracja nadal stanowi wyzwanie	53-59
Czynniki mające wpływ na rezultaty gwarancji dla młodzieży	60-98
Brak strategii obejmujących jasne cele pośrednie i końcowe na potrzeby dotarcia do całej młodzieży NEET	61-72
Ogólny koszt gwarancji dla młodzieży i dostępne środki finansowe nie zostały ocenione przez państwa członkowskie	73-78
Podejście państw członkowskich ma wpływ na trwałą integrację młodzieży NEET	79-91
Słaba jakość danych utrudniła ocenę rezultatów gwarancji dla młodzieży	92-98

Ocena wkładu ze strony inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych	99-158
Niewystarczająca ocena populacji młodzieży NEET miała wpływ na projekt PO w ramach YEI	102-111
Ryzyko, że YEI/EFS zastępują finansowanie krajowe	112-116
Jakość danych i wytyczne Komisji dotyczące gromadzenia danych mają wpływ na pomiar rezultatów YEI	117-134
Państwa członkowskie tylko częściowo wykorzystywały dodatkowe płatności zaliczkowe na rzecz PO YEI/EFS	135-138
Zgłoszone rezultaty pozostają poniżej oczekiwań w przypadku działań wspieranych z YEI/EFS	139-148
Trudności we wdrażaniu potwierdzono przez bezpośrednio dobraną próbę przypadków indywidualnych	149-158
Wnioski i zalecenia	159-182

Załącznik – Monitorowanie gwarancji dla młodzieży – różnice w danych przekazywanych przez państwa członkowskie

Odpowiedzi Komisji

GLOSARIUSZ

Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Eurofound) jest agencją UE, której rola polega na zapewnianiu informacji, doradztwa i wiedzy fachowej w dziedzinie polityki społecznej UE na podstawie porównywalnych informacji, badań naukowych i analiz.

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) ma na celu zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej w Unii Europejskiej przez poprawę możliwości zatrudnienia i pracy (głównie poprzez szkolenia), wspieranie wysokiego poziomu zatrudnienia i tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne obejmują pięć odrębnych funduszy, których celem jest zmniejszenie dysproporcji regionalnych w całej Unii: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

Grupa zadaniowa ds. młodzieży – w lutym 2012 r. Komisja wraz z ośmioma państwami członkowskimi, które w tym czasie miały najwyższe wskaźniki bezrobocia wśród młodzieży, powołała grupy zadaniowe ds. młodzieży składające się z ekspertów krajowych i urzędników UE w celu określenia działań pozwalających wykorzystać unijne środki finansowe (w tym środki z EFS) wciąż dostępne w okresie programowania 2007-2013 na rzecz wsparcia możliwości zatrudnienia dla ludzi młodych oraz wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw.

Gwarancja dla młodzieży to działania podjęte w wyniku polityki Rady mające na celu zapewnienie, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia formalnego lub chwili, w której zostali bezrobotni.

Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) jest programem UE mającym na celu udzielenie wsparcia finansowego regionom, w których stopa bezrobocia młodzieży przekracza 25%.

Instytucja zarządzająca to podmiot publiczny lub prywatny wyznaczony przez państwo członkowskie do zarządzania programem operacyjnym. Jej zadania obejmują wybór projektów do finansowania, monitorowanie realizacji projektów i przekazywanie Komisji sprawozdań dotyczących aspektów finansowych i osiągniętych rezultatów.

Komitet ds. Zatrudnienia jest głównym komitetem doradczym Rady na rzecz zatrudnienia i spraw socjalnych w dziedzinie zatrudnienia.

Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) jest agencją Organizacji Narodów Zjednoczonych zajmującą się kwestiami związanymi z zatrudnieniem, a w szczególności międzynarodowymi normami pracy.

Młodzież – do celów gwarancji dla młodzieży osoby między 15. a 25. rokiem życia lub w niektórych państwach członkowskich między 15. a 29. rokiem życia.

Młodzież NEET to osoby **niekształcające się, niepracujące ani nie szkolące się**. Termin ten obejmuje młodzież zarówno bezrobotną, jak i bierną zawodowo.

Osie priorytetowe są głównymi obszarami wydatków programu operacyjnego. Obejmują one grupę powiązanych ze sobą operacji mających określone wymierne cele.

Plany wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP) są przygotowywane przez państwa członkowskie w celu wdrażania gwarancji dla młodzieży na szczeblu krajowym. Określono w nich role poszczególnych organów publicznych i innych organizacji oraz sposób finansowania gwarancji (w tym wykorzystanie unijnych środków finansowych). Ustanowiono w nich także sposób oceny postępów oraz harmonogram.

Program operacyjny (PO) określa priorytety i cele szczegółowe państw członkowskich oraz sposoby wykorzystania środków finansowych na finansowanie projektów w danym okresie (zwykle siedmiu lat).

Rezultat jest wymierną konsekwencją wynikającą – bezpośrednio lub pośrednio – z interwencji publicznej. W kontekście polityki spójności rezultaty są zwykle dzielone na wyniki i oddziaływanie.

Wynik to zmiana będąca następstwem interwencji, dotycząca zwykle celów tej interwencji (np. znalezienie zatrudnienia przez stażystów). Wyniki mogą być oczekiwane lub nieoczekiwane, pozytywne lub negatywne.

STRESZCZENIE

Informacje na temat gwarancji dla młodzieży

I. Bezrobocie wśród młodzieży nie jest nowym zjawiskiem, a w kilku państwach członkowskich UE od wielu lat odnotowywane są nawet niezwykle wysokie stopy tego rodzaju bezrobocia. Kryzys gospodarczy z 2008 r. spowodował, że wejście młodzieży na rynek pracy stało się jeszcze trudniejsze. Sytuacja ta co prawda poprawiła się, lecz na koniec czerwca 2016 r. ponad 4,2 mln młodych osób w wieku do 25 lat w UE nadal było bezrobotnych.

II. Jedną z najważniejszych inicjatyw UE ukierunkowanych na tę kwestię jest gwarancja dla młodzieży. W jej ramach państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszyscy młodzi ludzie w wieku do 25 lat otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub praktyki zawodowej w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia lub chwili, gdy zostali bezrobotni.

III. Ponadto Rada Europejska zgodziła się na ustanowienie inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – o zatwierdzonym budżecie w wysokości 6,4 mld euro (3,2 mld ze specjalnej nowej linii budżetowej UE oraz 3,2 mld euro ze środków przydzielonych krajom z EFS) – w celu zwiększenia unijnego wsparcia finansowego dostępnego dla regionów i osób fizycznych dotkniętych w największym stopniu problemem bezrobocia i bierności zawodowej wśród młodzieży.

Sposób przeprowadzenia kontroli

IV. Trybunał ocenił, czy gwarancja dla młodzieży przyniosła rezultaty w państwach członkowskich oraz czy inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych przyczyniła się do osiągnięcia tego celu. W szczególności zbadano, czy państwa członkowskie poczyniły postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży, czy odpowiednio uwzględnili czynniki, które mogłyby mieć wpływ na jej wdrażanie oraz czy wdrażały inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych w sposób zapewniający wkład w osiągnięcie celów gwarancji dla młodzieży.

V. Aby ocenić postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży, Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w następujących siedmiu państwach członkowskich: w Irlandii, Hiszpanii,

Francji, Chorwacji, we Włoszech, w Portugalii i na Słowacji. W tych samych państwach członkowskich, z wyjątkiem Irlandii i Słowacji, przeprowadzono wizyty kontrolne w celu dokonania oceny wkładu zapewnianego przez inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Kontrola Trybunału objęła okres od oficjalnego wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży w kwietniu 2013 r. do maja 2016 r.

Ustalenia Trybunału

VI. Siedem skontrolowanych państw członkowskich poczyniło postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży i osiągnęło pewne rezultaty. Obecna sytuacja – po upływie ponad trzech lat od przyjęcia zalecenia Rady – nie spełnia jednak początkowych oczekiwań wyrażanych podczas wprowadzania w życie gwarancji dla młodzieży, polegających na zapewnieniu oferty dobrej jakości całej młodzieży NEET w ciągu czterech miesięcy.

VII. W istocie żadne z państw członkowskich, w których odbyły się wizyty kontrolne, nie zagwarantowało jeszcze całej populacji młodzieży NEET możliwości przyjęcia oferty w ciągu czterech miesięcy, co pomogłoby w jej integracji na rynku pracy w sposób trwały. Jednym z ważnych czynników przyczyniających się do takiego stanu rzeczy jest to, że za pomocą wyłącznie zasobów dostępnych z budżetu UE nie można objąć tymi działaniami całej populacji młodzieży NEET.

VIII. Ponadto Trybunał stwierdził, że do czasu przeprowadzenia kontroli inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowiła bardzo ograniczony wkład w realizację celów gwarancji dla młodzieży w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich.

Zalecenia Trybunału

IX. W odniesieniu do przyszłych inicjatyw w obszarze zatrudnienia państwa członkowskie i Komisja powinny:

- Wychodzić naprzeciw oczekiwaniom poprzez ustanawianie realistycznych i możliwych do osiągnięcia celów i zamierzeń;
 - przeprowadzać ocenę luk i analizy rynku przed ustanowieniem systemów.
-

X. Państwa członkowskie powinny:

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

XI. Komisja powinna:

- wraz z Komitetem ds. Zatrudnienia opracować i przedstawić propozycję standardów kryteriów jakości w odniesieniu do ofert przedstawianych w ramach gwarancji dla młodzieży;
 - wskazywać i rozpowszechniać przykłady dobrych praktyk w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w oparciu o przeprowadzone przez Komisję przeglądy systemów obowiązujących w państwach członkowskich;
 - zadbać w ramach procesu zatwierdzania zmian w PO o to, by państwa członkowskie przeprowadzały ogólną ocenę charakterystyki populacji młodzieży NEET w celu zapewnienia, by działania w ramach YEI zawarte w PO odpowiadały na potrzeby młodych ludzi;
-

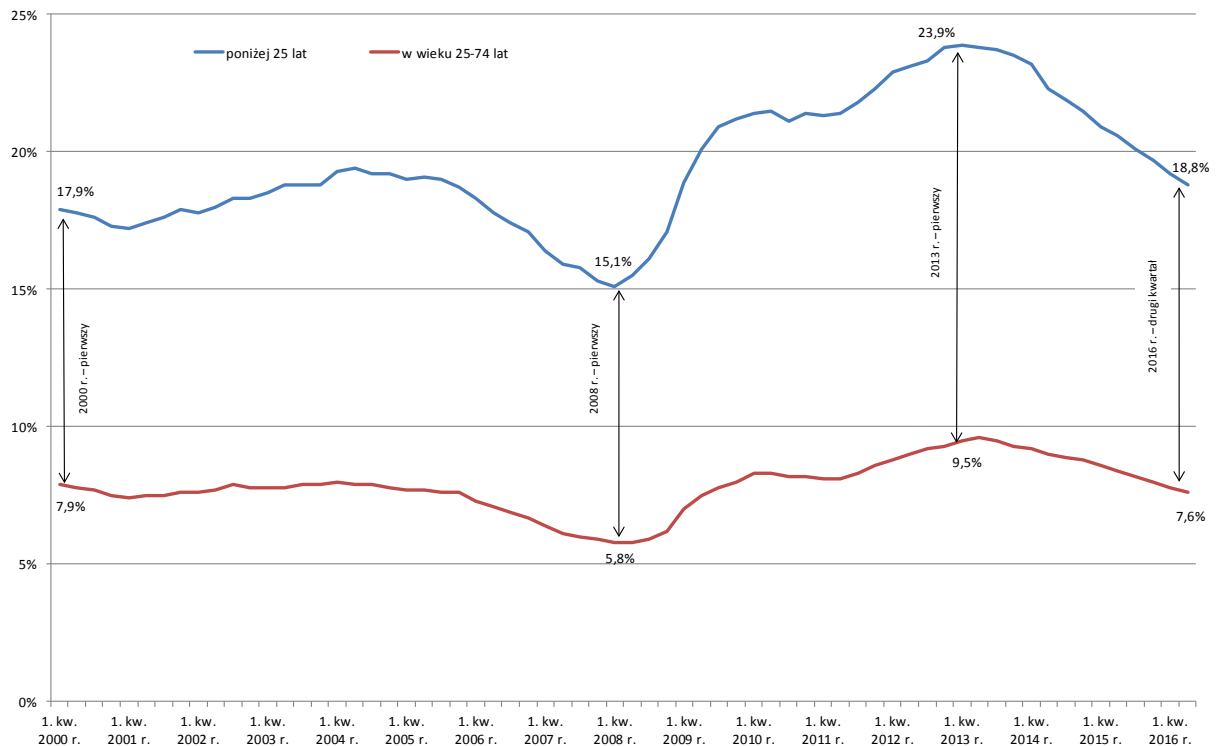
- dokonać przeglądu wytycznych w sprawie gromadzenia danych, aby zminimalizować ryzyko przeszacowania rezultatów. Na podobnej zasadzie państwa członkowskie powinny dokonać przeglądu swoich wartości bazowych i celów.
-

WSTĘP

Bezrobocie wśród młodzieży w Unii Europejskiej

1. Bezrobocie wśród młodzieży nie jest nowym zjawiskiem, a w kilku państwach członkowskich UE od wielu lat odnotowywane są nawet niezwykle wysokie stopy tego rodzaju bezrobocia. Kryzys gospodarczy z 2008 r. spowodował, że wejście młodzieży na rynek pracy stało się jeszcze trudniejsze. Sytuację tę ilustruje fakt, że stopa bezrobocia wśród młodzieży (w wieku 15-24 lat) wzrosła o 8,8 punktu procentowego między pierwszym kwartałem 2008 r. a pierwszym kwartałem 2013 r., kiedy to osiągnęła najwyższą wartość, tj. 23,9%.
2. W tym samym okresie stopa bezrobocia wśród starszej populacji aktywnej zawodowo (w wieku 25-74 lat) wzrosła w mniejszym stopniu (o 3,7 punktu procentowego, z 5,8% do 9,5%). Stanowi to mniej niż połowę wzrostu, który nastąpił w grupie wiekowej 15-24 (zob. **rys. 1**).

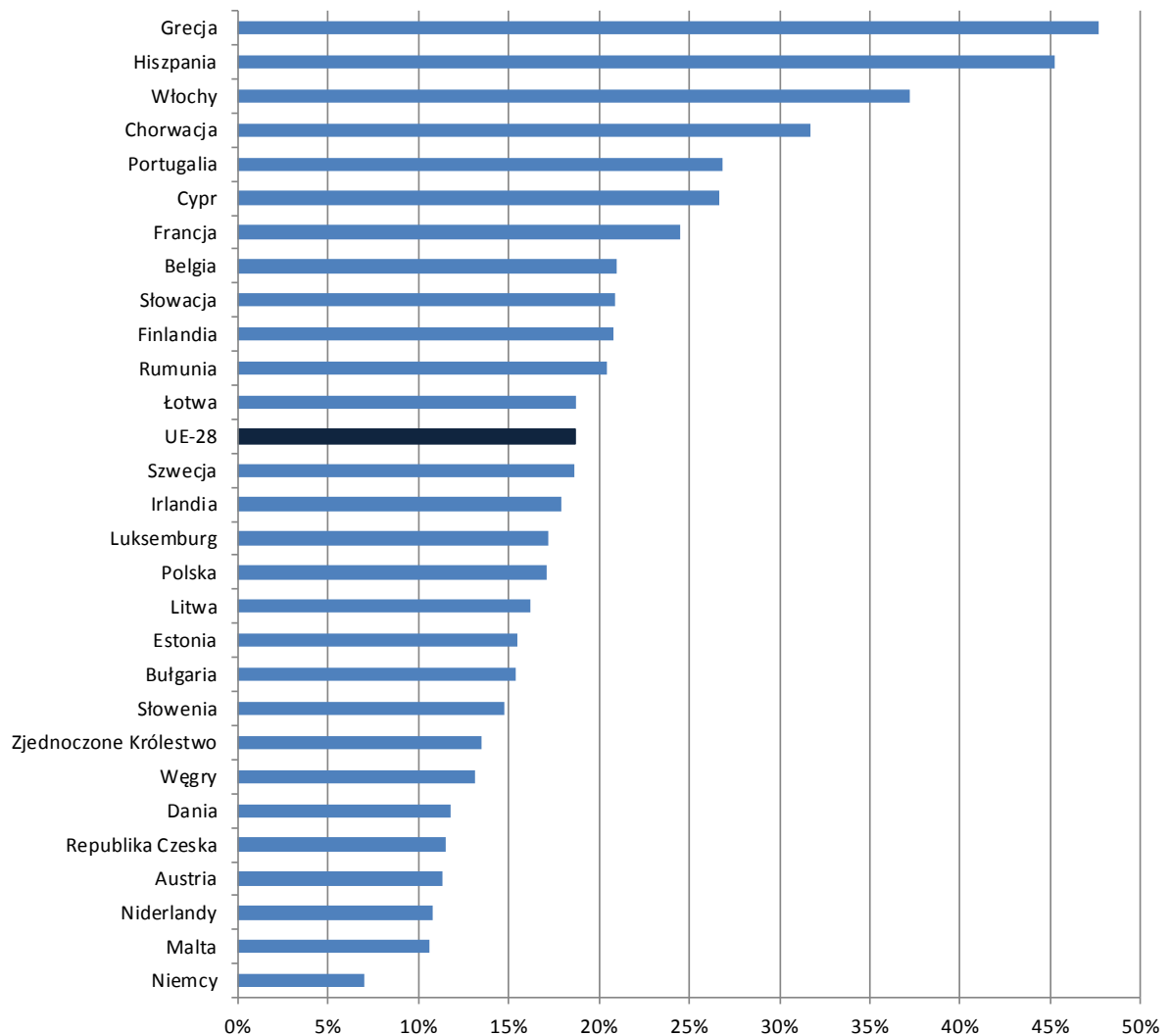
Rys. 1 – Stopa bezrobocia w grupach wiekowych 15-24 i 25-74, od 2000 r. do czerwca 2016 r., średnia dla UE-28



Źródło: stopy bezrobocia dla UE-28 według Eurostatu, dane wyrównane sezonowo.

3. Podczas gdy sytuacja poprawiała się od połowy 2013 r., na koniec czerwca 2016 r. ponad 4,2 mln młodych osób w wieku do 25 lat w UE nadal było bezrobotnych (średnia stopa bezrobocia wynosiła 18,8%). Państwa członkowskie, w których sytuacja jest najpoważniejsza, to Grecja (47,7%), Hiszpania (45,2%) i Włochy (37,2%) (zob. **rys. 2**).

Rys. 2 – Stopa bezrobocia młodzieży (do 25 lat) w poszczególnych państwach członkowskich w czerwcu 2016 r.



Źródło: Eurostat, stopa bezrobocia młodzieży (w wieku do 25 lat), dane wyrównane sezonowo.

4. Oprócz konsekwencji finansowych ponoszonych bezpośrednio przez młodzież długie okresy bezrobocia mają także negatywny wpływ na przyszłą zdolność do zatrudnienia, zwiększone zagrożenie ubóstwem, wykluczenie społeczne i rolę młodzieży w społeczeństwie

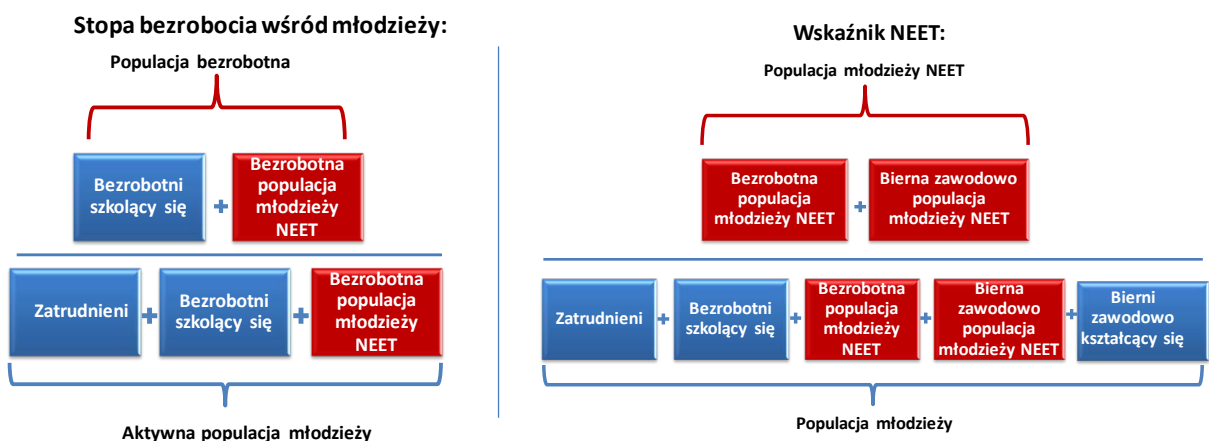
jako całości. Ponadto istnieje ryzyko braku optymalnego wykorzystania talentów i umiejętności.

5. Wysoka stopa bezrobocia ma ponadto negatywny wpływ na wzrost gospodarczy i wydajność oraz stanowi poważne obciążenie gospodarcze dla społeczeństwa jako całości. Na przykład gdy duża liczba absolwentów uniwersytetów nie może znaleźć zatrudnienia, nie może także przyczynić się do wzrostu gospodarczego za pomocą swoich umiejętności i wiedzy. Młodzież o niewielkich kwalifikacjach lub nieposiadająca kwalifikacji może mieć trudności z wejściem na rynek pracy i może być pozbawiona możliwości pracy lub skazana na stałe zatrudnienie za niską płacę z niewielkimi szansami na rozwój.

Młodzież NEET – młodzież niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się

6. Oprócz młodzieży bezrobotnej (tj. takiej, która może rozpocząć pracę i aktywnie jej poszukuje) istnieje także inna duża grupa młodzieży, mniej zmotywowana do podejmowania aktywnych działań i w związku z tym bardziej oddalona od rynku pracy. Jest to młodzież bierna zawodowo, która nie kształci się ani nie szkoli, zwana bierną zawodowo młodzieżą NEET. Obie grupy (młodzież NEET „bezrobotna” i „bierna zawodowo”) w wieku od 15 do 24 lat, a w niektórych państwach członkowskich do 29. roku życia, stanowią odrębną populację zwaną „młodzieżą NEET”. Podczas gdy najczęściej stosowanym wskaźnikiem jest stopa bezrobocia wśród młodzieży, nie zapewnia on pełnego obrazu sytuacji tak jak wskaźnik NEET. Wskaźnik NEET jest niższy niż stopa bezrobocia młodzieży (zob. [rys. 3](#)).

Rys. 3 – Stopa bezrobocia młodzieży i wskaźnik NEET

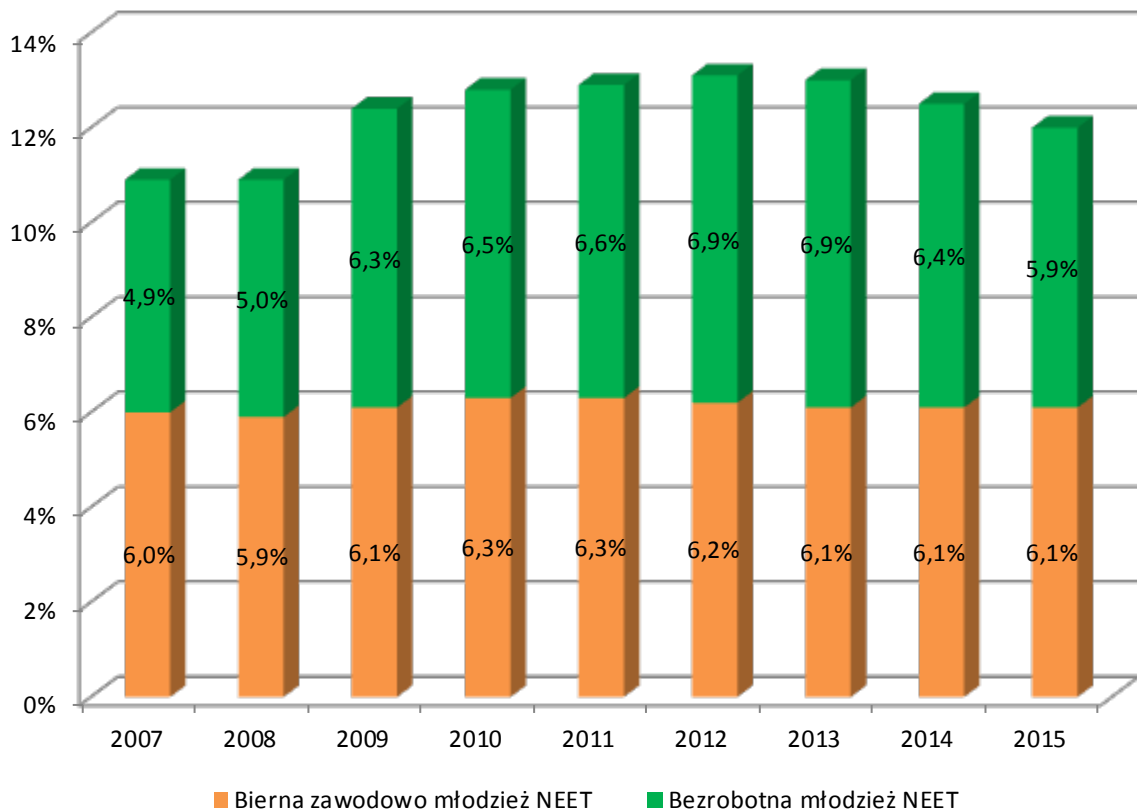


Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

7. Młodzież NEET stanowi populację odniesienia na potrzeby gwarancji dla młodzieży. W związku z tym do celów niniejszego sprawozdania Trybunał także będzie stosował pojęcie „młodzieży NEET” zamiast „bezrobocie wśród młodzieży”.

8. Odsetek młodzieży NEET w wieku 15-24 lat wzrósł od 2007 r. i osiągnął wartość szczytową w 2012 r., głównie ze względu na wzrost liczebności bezrobotnej młodzieży NEET, po czym w niewielkim stopniu zmniejszył się (zob. rys. 4).

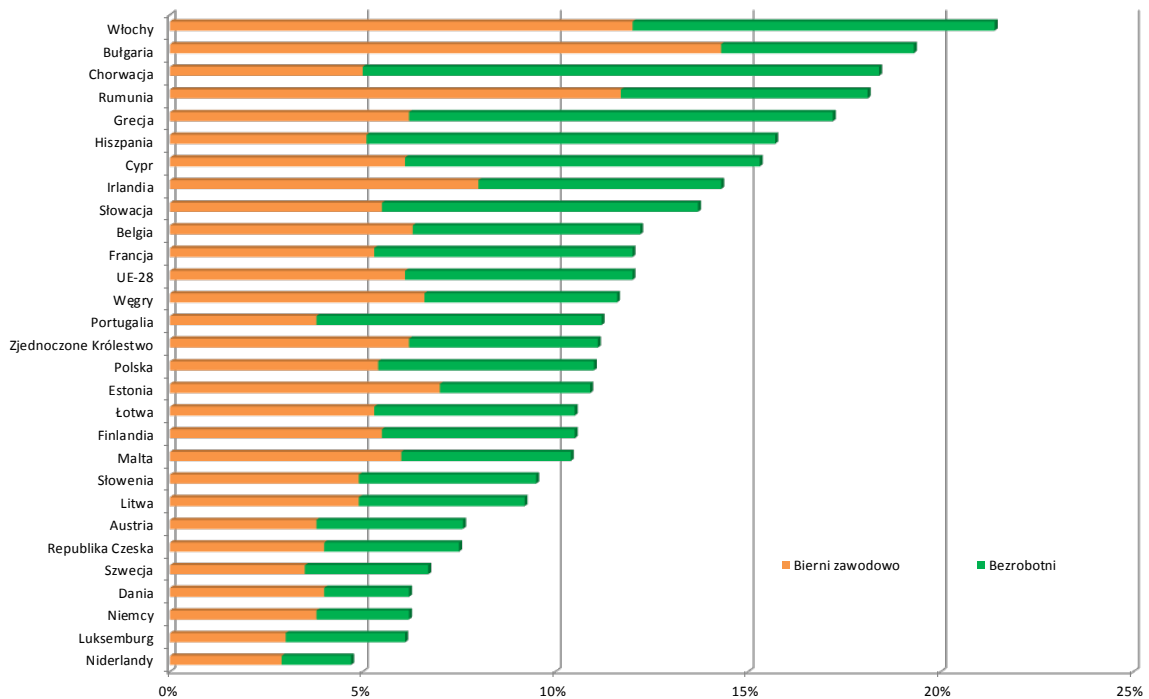
Rys. 4 – Zmiany wskaźnika NEET w UE-28 w okresie 2007-2015



Źródło: dane Eurostatu dotyczące populacji młodzieży NEET w wieku 15-24 lat.

9. Na koniec 2015 r. wskaźniki NEET dla przedziału wiekowego 15-24 lat znacznie różniły się w zależności od państwa członkowskiego (zob. rys. 5). Podczas gdy wskaźnik NEET we Włoszech i Bułgarii wynosił prawie 20% lub przekraczał tę wartość, w Niderlandach, Luksemburgu i Niemczech wynosił niespełna 5% lub był niższy od tej wartości.

Rys. 5 – Wskaźnik NEET według państw członkowskich i kategorii (poniżej 25 lat) w 2015 r.



Źródło: dane Eurostatu dotyczące populacji młodzieży NEET w wieku 15-24 lat.

10. Wskaźnik NEET jest znacząco odmienny w poszczególnych państwach członkowskich, a skład populacji młodzieży NEET (w wieku 15-24 lata) także jest zróżnicowany. Wskaźnik bezrobotnej młodzieży NEET jest najwyższy w Chorwacji (13,4%), Grecji (11,0%) i Hiszpanii (10,6%), gdzie scenariusz wzrostu gospodarczego mógłby ułatwić jej integrację na rynku pracy. Sytuacja jest odmienna w Bułgarii (14,3%), we Włoszech (12,0%) i w Rumunii (11,7%), gdzie wartości wskaźnika młodzieży NEET biernej zawodowo są najwyższe. W tych państwach członkowskich służby zatrudnienia muszą odgrywać o wiele aktywniejszą rolę w integracji młodzieży na rynku pracy.

Gwarancja dla młodzieży

11. Rola UE w dziedzinie polityki zatrudnienia polega na dopilnowaniu, aby strategie polityczne państw członkowskich w zakresie zatrudnienia były skoordynowane, w czym pomagają w szczególności opracowanie wytycznych dla tych strategii. Komisja może również

wspierać i, jeśli to konieczne, uzupełniać krajowe działania na rzecz walki z bezrobociem¹. Jedną z najistotniejszych inicjatyw UE mających na celu poprawę sytuacji młodzieży na rynku pracy jest gwarancja dla młodzieży.

12. We wrześniu 2010 r. Komisja po raz pierwszy wezwała państwa członkowskie do dopilnowania, by wszyscy młodzi ludzie w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia lub chwili, gdy zostali bezrobotni, zostali zatrudnieni, kształcili się dalej lub brali udział w innych działaniach aktywizacyjnych. Inicjatywa ta została później nazwana „gwarancją dla młodzieży”. Wniosek ten został przedstawiony w kontekście inicjatywy przewodniej „Mobilna młodzież”² w ramach strategii „Europa 2020”, mającej na celu wspieranie wyższej jakości kształcenia i szkoleń, skuteczniejszą integrację na rynku pracy oraz większą mobilność jako narzędzi służących zwalczaniu bezrobocia młodzieży.

13. W grudniu 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży w ramach pakietu na rzecz zatrudnienia młodzieży³. Wniosek ten można uznać za zobowiązanie polityczne, jako że Rada Unii Europejskiej przyjęła go w kwietniu 2013 r.⁴, a w czerwcu 2013 r. zatwierdziła go Rada Europejska⁵ (zob. **ramka 1**).

Ramka 1 – Czym jest „gwarancja dla młodzieży”?

W ramach gwarancji dla młodzieży państwa członkowskie powinny dopilnować, by ludzie w wieku do 25 lat w ciągu czterech miesięcy od zakończenia kształcenia lub od chwili, gdy zostali bezrobotni,

¹ Art. 5 ust. 2 i art. 147 wersji skonsolidowanej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 115 z 9.5.2008, s. 47).

² COM(2010) 477 final z dnia 15 września 2010 r. „Mobilna młodzież”.

³ COM(2012) 729 final z dnia 5 grudnia 2012 r., „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży”.

⁴ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013, s. 1).

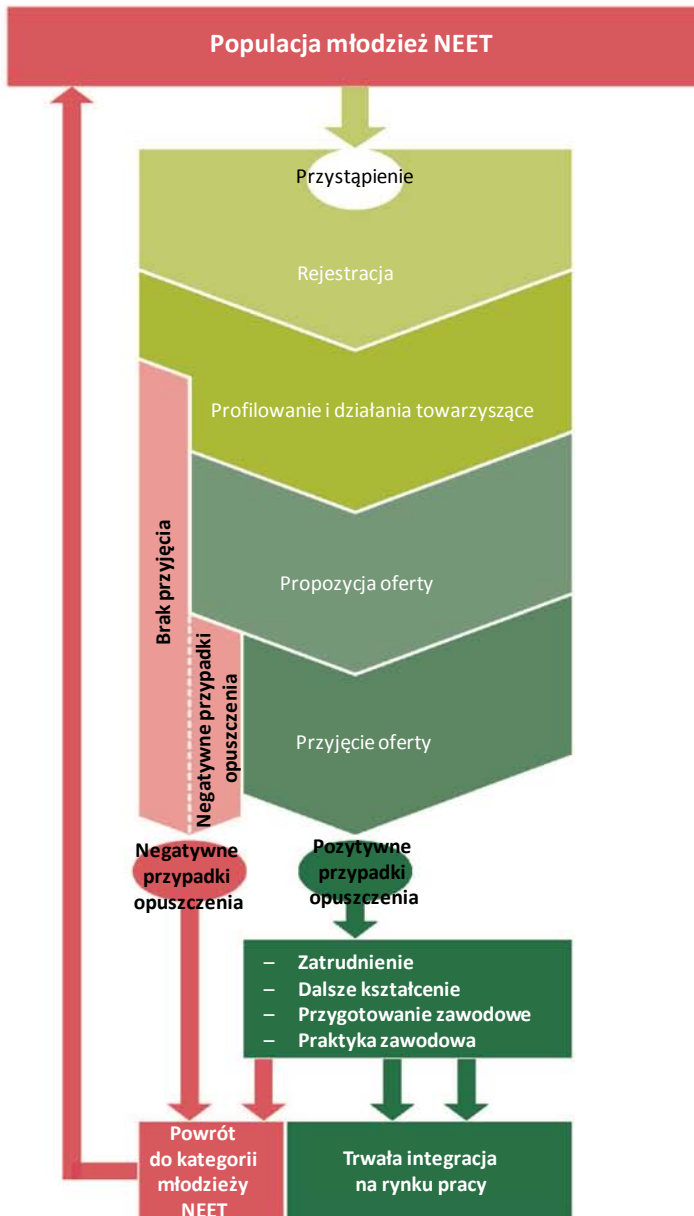
⁵ Konkluzje Rady Europejskiej, 27-28 czerwca 2013 r., EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia dopasowaną do ich wykształcenia, umiejętności i doświadczenia lub możliwość zdobycia wykształcenia, umiejętności i doświadczenia wymaganych do znalezienia w przyszłości pracy w drodze przygotowania zawodowego, praktyki zawodowej lub dalszego kształcenia.

14. Nowością w ramach gwarancji dla młodzieży jest fakt, że oprócz istniejących działań ukierunkowanych na młodzież aktywnie poszukującą pracy ma ona na celu systematyczne docieranie do młodzieży biernej zawodowo, która nie poszukuje pracy, nie kształci się ani nie szkoli. Celem jest trwała integracja całej młodzieży NEET na rynku pracy.

15. Różne etapy realizacji gwarancji dla młodzieży są opisane na **rys. 6**.

Rys. 6 – Realizacja gwarancji dla młodzieży



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

16. Zalecenie Rady wymaga od państw członkowskich, aby „jak najszybciej” wdrożyły systemy gwarancji dla młodzieży. Stanowi ono także, że: „Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które borykają się z największymi problemami budżetowymi oraz z wyższym wskaźnikiem dotyczącym młodzieży niepracującej, niekształcącej się ani nieszkolącej lub wyższą stopą bezrobocia wśród młodzieży, można rozważyć wdrażanie systemu

stopniowo”⁶. Komisja zachęcała także państwa członkowskie do nadania priorytetu bezrobociu młodzieży w ich budżetach krajowych.

17. Nie określono docelowej daty wdrożenia gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży NEET. Na pierwszym etapie państwa członkowskie poproszono o przygotowanie planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP). Plany te miały zostać przyjęte do końca grudnia 2013 r. lub do końca wiosny 2014 r., w zależności od stopnia bezrobocia młodzieży w poszczególnych państwach członkowskich.

Ustalenia dotyczące monitorowania gwarancji dla młodzieży

18. W zaleceniu Rady w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży podkreśla się, że państwa członkowskie powinny monitorować i oceniać wszystkie działania w ramach systemów gwarancji dla młodzieży, tak by można było opracować politykę i interwencje w większym stopniu oparte na wiedzy o tym, co się sprawdza, gdzie i dlaczego. Tym samym można byłoby zapewnić efektywne wykorzystanie zasobów i zwrot z inwestycji.

19. Zalecenie upoważnia Komisję Europejską do monitorowania wdrażania systemów gwarancji dla młodzieży w każdym państwie członkowskim UE w ramach „wielostronnego nadzoru sprawowanego przez Komitet Zatrudnienia”. W 2014 r. na potrzeby monitorowania gwarancji dla młodzieży Komitet ds. Zatrudnienia⁷ zatwierdził ramy wskaźników, którym towarzyszył kompleksowy podręcznik metodyczny⁸.

Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI)

20. Jednocześnie w lutym 2013 r. Rada i Parlament Europejski porozumiały się w sprawie ustanowienia inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) ze specjalną linią budżetową w celu zwiększenia unijnego wsparcia finansowego dostępnego dla regionów

⁶ Zalecenie Rady z dnia 22 kwietnia 2013 r. w sprawie ustanowienia gwarancji dla młodzieży (Dz.U. C 120 z 26.4.2013), pkt 27.

⁷ Posiedzenie Komitetu ds. Zatrudnienia w Rzymie w dniach 22-23 września 2014 r.

⁸ Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

i osób fizycznych dotkniętych w największym stopniu problemem bezrobocia młodzieży i bierności zawodowej.

21. YEI jest włączona do programowania EFS i zatwierdza się ją w ramach specjalnych programów operacyjnych dotyczących tej inicjatywy lub w ramach programów operacyjnych EFS jako odrębną oś priorytetową lub część takiej osi⁹. Komisja ponosi zatem większą odpowiedzialność w tym obszarze niż w przypadku gwarancji dla młodzieży. Podczas gdy gwarancja dla młodzieży stanowi zobowiązanie polityczne do przedstawienia oferty całej młodzieży NEET w wieku do 25 lat, YEI jest instrumentem finansowania działań ukierunkowanych na osoby fizyczne¹⁰ należące do tej samej populacji. Ogólny zatwierdzony budżet tej inicjatywy wynosi 6,4 mld euro na okres programowania 2014-2020, w tym 3,2 mld euro ze specjalnej nowej linii budżetowej UE oraz co najmniej 3,2 mld euro ze środków przydzielonych krajom z istniejącego EFS.

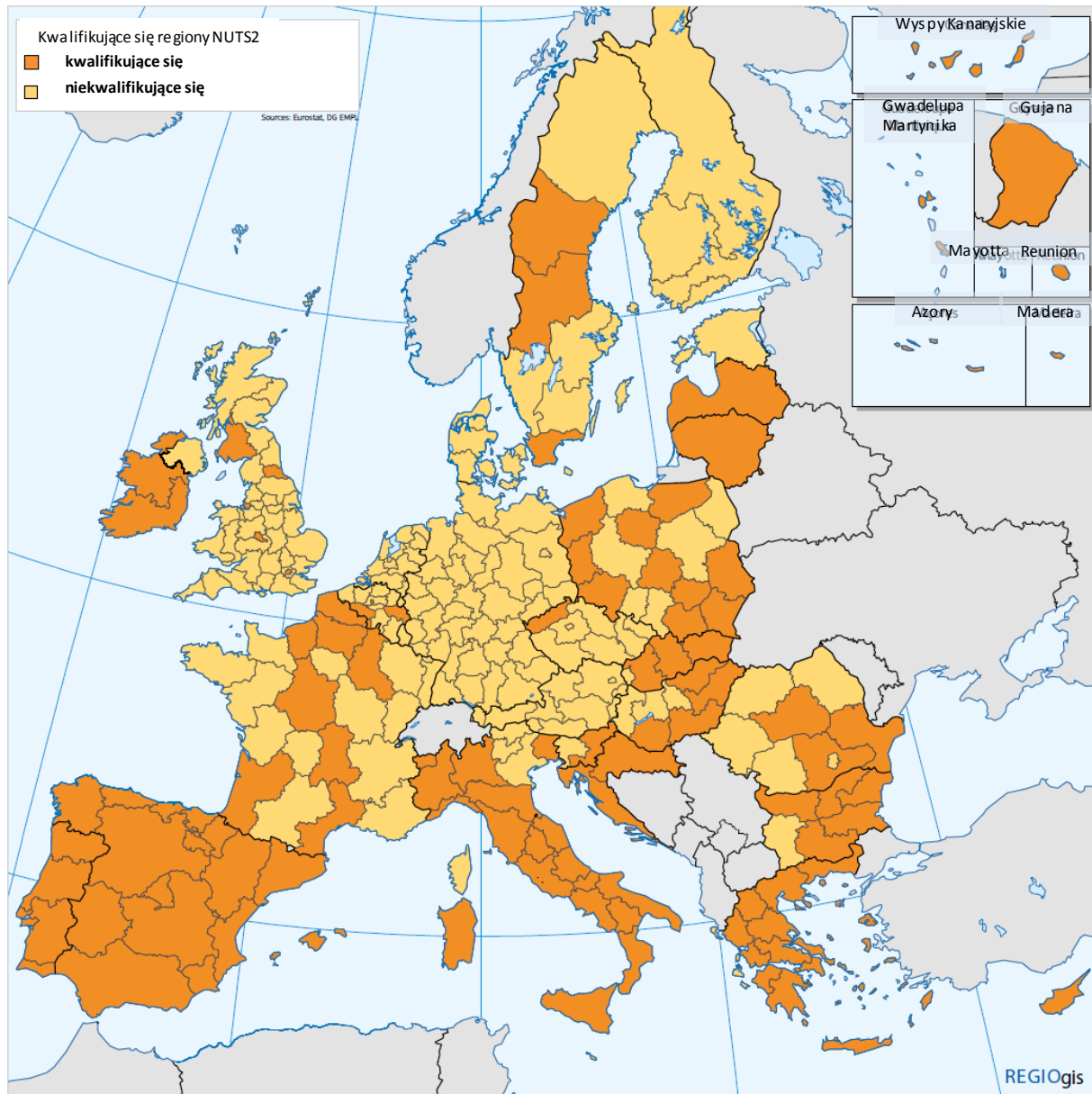
22. Do uzyskania wsparcia w ramach YEI kwalifikują się regiony, w których stopa bezrobocia wśród młodzieży w wieku 15-24 lat wynosiła w 2012 r. ponad 25% oraz państwa członkowskie, w których stopa bezrobocia młodzieży wzrosła o ponad 30% w 2012 r. i w których stopa bezrobocia wśród młodzieży w 2012 r. wynosiła ponad 20%¹¹ (zob. **rys. 7**).

⁹ Art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 470).

¹⁰ Motyw 11 rozporządzenia nr 1304/2013.

¹¹ Art. 16 rozporządzenia nr 1304/2013.

Rys. 7 – Regiony kwalifikujące się do uzyskania środków finansowych w ramach YEI



Źródło: Komisja Europejska.

23. Monitorowanie działań w ramach gwarancji dla młodzieży finansowanych w ramach YEI/EFS jest zgodne z przepisami ustanowionymi w ramach prawnych dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych¹².

¹² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz

24. W październiku 2016 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat¹³, w którym podkreśla najważniejsze osiągnięcia gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych od czasu ich wprowadzenia w życie w 2013 r. oraz wyciąga wnioski w sprawie zintensyfikowania działań unijnych i krajowych służących wdrażaniu krajowych programów gwarancji dla młodzieży¹⁴. Jednocześnie Komisja zaproponowała zwiększenie budżetu inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych oraz przekazanie dodatkowego 1 mld euro na potrzeby szczególnego przydziału z budżetu dla tej inicjatywy w latach 2017-2020 (któremu ma odpowiadać 1 mld euro z EFS), aby osiągnąć łączną kwotę 8 mld euro¹⁵.

Wcześniejsza ocena gwarancji dla młodzieży przeprowadzona przez Trybunał

25. W marcu 2015 r. Trybunał opublikował sprawozdanie specjalne¹⁶ w sprawie wsparcia udzielanego przez Komisję państwom członkowskim na potrzeby wdrażania gwarancji dla młodzieży. Określono w nim trzy główne zagrożenia dla skutecznego wdrażania:

- adekwatność całkowitego finansowania;
- definicja „oferty dobrej jakości”;
- sposób prowadzenia przez Komisję monitorowania rezultatów osiągniętych w ramach tego systemu.

ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320), a także rozporządzenie (UE) nr 1304/2013.

¹³ COM(2016) 646 final z dnia 4 października 2016 r. „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później”.

¹⁴ COM(2016) 646 final.

¹⁵ COM(2016) 603 final z dnia 14 września 2016 r. „Śródkresowy przegląd/rewizja wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Budżet UE ukierunkowany na wyniki”.

¹⁶ Sprawozdanie specjalne nr 3/2015 „Europejska gwarancja dla młodzieży: rozpoczęto wdrażanie, lecz wciąż istnieją zagrożenia” (<http://eca.europa.eu/pl>).

26. W obecnym sprawozdaniu, opartym na tej analizie, została ona uzupełniona o ocenę wdrożenia gwarancji dla młodzieży na szczeblu państw członkowskich.

ZAKRES KONTROLI I PODEJŚCIE KONTROLNE

27. W ramach niniejszej kontroli Trybunał ocenił, czy gwarancja dla młodzieży przyniosła rezultaty w państwach członkowskich oraz czy inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych przyczyniła się do osiągnięcia takich rezultatów. Trybunał zbadał w szczególności, czy państwa członkowskie:

- dokonały postępów we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży. Zbadane aspekty, w oparciu o dane Komitetu ds. Zatrudnienia przekazywane przez państwa członkowskie, obejmowały zmiany liczby młodzieży NEET, identyfikację i rejestrację młodzieży NEET, przedstawianie ofert w ciągu czterech miesięcy oraz trwałość tych ofert;
- odpowiednio uwzględniały powiązane czynniki, które mogą mieć wpływ na wdrażanie gwarancji dla młodzieży w oparciu o przepisy zalecenia Rady. Obejmowało to odpowiednie strategie zapewniania rejestracji całej młodzieży NEET, ocenę kosztów wdrażania i dostępnych środków finansowych, podejście państw członkowskich do trwałej integracji młodzieży NEET, a także adekwatność monitorowania i sprawozdawczości przez państwa członkowskie;
- wdrażały YEI w sposób zapewniający wkład w osiągnięcie celów gwarancji dla młodzieży.

28. Aby ocenić postępy poczynione w odniesieniu do wdrażania gwarancji dla młodzieży, Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w siedmiu państwach członkowskich: w Irlandii, Hiszpanii, Francji, Chorwacji, we Włoszech, w Portugalii i na Słowacji. W przypadku każdego państwa analiza przeprowadzona przez Trybunał jest oparta na wybranej przez nie grupie wiekowej, tj. 15-24 lub 15-29 lat. Ponadto w celu dokonania oceny wkładu zapewnianego przez YEI Trybunał przeprowadził wizyty kontrolne w tych samych państwach członkowskich, z wyjątkiem Irlandii i Słowacji, oraz dokonał przeglądu sześciu PO (pięciu krajowych i jednego regionalnego we Francji). Państwa członkowskie wybrano na podstawie następujących głównych kryteriów:

- stopy bezrobocia młodzieży w danym państwie;
-

- udziału procentowego młodzieży NEET w całej populacji w tej samej grupie wiekowej;
- ich udziału w całkowitym specjalnym przydziale finansowym w ramach YEI.

29. Dowody zebrano na podstawie:

- przeglądu dokumentacji na szczeblu unijnym i krajowym;
- rozmów z organami krajowymi odpowiedzialnymi za wdrażanie gwarancji dla młodzieży oraz instytucjami zarządzającymi PO w ramach YEI/EFS;
- analizy danych (w tym przekazanych Komitetowi ds. Zatrudnienia);
- analizy próby złożonej ze 175 osób, które skorzystały z ofert dotowanych w ramach YEI, po 35 w każdym z pięciu państw członkowskich, w celu oceny wkładu zapewnianego przez tę inicjatywę.

Kontrola w państwach członkowskich objęła okres od oficjalnego wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży w kwietniu 2013 r. do maja 2016 r.

UWAGI

Ocena postępów we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży

30. Trybunał uznał, że nadszedł czas na przeprowadzenie oceny postępów we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży, biorąc pod uwagę, że zalecenie Rady zostało zatwierdzone w pierwszej połowie 2013 r.

31. Na podstawie danych przekazanych przez państwa członkowskie Komitetowi ds. Zatrudnienia oraz danych Eurostatu na temat młodzieży NEET i populacji młodzieży Trybunał ocenił, w odniesieniu do siedmiu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, czy:

- liczebność młodzieży NEET zmniejszyła się od momentu wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży;
-

- państwa członkowskie poczyniły postępy w identyfikowaniu i rejestrowaniu młodzieży NEET;
- cała zarejestrowana młodzież NEET otrzymała ofertę zatrudnienia, praktyki zawodowej, przygotowania zawodowego lub dalszego kształcenia w ciągu czterech miesięcy;
- młode osoby, które skorzystały z gwarancji dla młodzieży, zostały trwale zintegrowane na rynku pracy.

Zmniejszenie liczby młodzieży NEET było powiązane ze zmniejszeniem się populacji młodzieży

32. Od momentu wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży do pierwszego kwartału 2016 r. ogólna populacja młodzieży w siedmiu państwach członkowskich, w których zorganizowano wizyty, zmniejszyła się o około 286 000. Przyczyniły się do tego czynniki demograficzne, w tym naturalne zmniejszenie się populacji osób młodych oraz saldo migracji.

33. W tym samym okresie wielkość populacji NEET zmniejszyła się we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, z wyjątkiem Francji, o prawie 374 000. Wzrost liczebności populacji młodzieży we Francji wynikał jednak z dostosowania technicznego zgłoszonego przez Eurostat w pierwszym kwartale 2014 r. Bez uwzględnienia Francji spadek liczebności populacji młodzieży i młodzieży NEET wynosiłby odpowiednio 500 000 i 432 000 (zob. **tabela 1**).

Tabela 1 – Populacja młodzieży i populacja młodzieży NEET w 2013 r. i 2016 r. (w tys.)

	Populacja młodzieży		Zmiana	Populacja młodzieży		Zmiana
	1. kw. 2013 r.	1. kw. 2016 r.		1. kw. 2013 r.	1. kw. 2016 r.	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
łącznie	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Źródło: dane Eurostatu.

34. Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że to zmniejszenie populacji młodzieży NEET nie było spowodowane wzrostem liczby zatrudnionych osób młodych. Podczas gdy stopy bezrobocia młodzieży obniżyły się w ujęciu ogólnym w siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, liczba zatrudnionych osób młodych faktycznie zmalała o 40 000 między pierwszym kwartałem 2013 r. a tym samym okresem w 2016 r.

35. Głównym czynnikiem przyczyniającym się do zmniejszenia liczebności populacji młodzieży NEET była liczba kształcących się młodych osób, która wzrosła o 315 000 w tym samym okresie. Można to wyjaśnić faktem, że młodzież skłania się ku przedłużaniu okresu kształcenia i odkłada wejście na rynek pracy w okresach niskiego wzrostu gospodarczego (zob. **tabela 2**).

Tabela 2 – Skład i zmiana populacji młodzieży i młodzieży NEET w państwach członkowskich, w których zorganizowano wizyty (w tys.) w okresie od pierwszego kwartału 2013 r. do pierwszego kwartału 2016 r.

Status	1. kw. 2013 r.	1. kw. 2016 r.	Zmiana
Bezrobotna młodzież NEET	2 699	2 312	-387
Bierna zawodowo młodzież NEET	2 002	2 014	13
Populacja młodzieży NEET łącznie	4 701	4 327	-374
Zatrudnieni	6 948	6 908	-40
Bezrobotni szkolący się	765	579	-186
Bierni zawodowo kształcący się	12 891	13 206	315
Populacja młodzieży łącznie	25 306	25 020	-286

Źródło: dane Eurostatu.

Ograniczone postępy w identyfikacji i rejestracji młodzieży NEET

36. Gwarancja dla młodzieży skierowana jest do wszystkich młodych ludzi, bez względu na status na rynku pracy. Przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży wszystkie państwa członkowskie zapewniały już wsparcie młodzieży NEET, która aktywnie poszukiwała pracy. W ujęciu ogólnym było ono udzielane za pośrednictwem publicznych służb zatrudnienia lub podobnych usługodawców, przy czym warunkiem wstępnym uzyskania wsparcia była rejestracja.

37. Zalecenie Rady wzywa państwa członkowskie, aby stworzyły systemy gwarancji dla młodzieży, mające na celu zapewnienie oferty dobrej jakości młodym ludziom, którzy zostali bezrobotni lub zakończyli formalne kształcenie, w ciągu czterech miesięcy po tym fakcie. Wymaga to zidentyfikowania całej populacji młodzieży NEET, a zwłaszcza osób nieposzukujących aktywnie pracy (tj. biernej zawodowo młodzieży NEET), które nie są zatem objęte istniejącym systemem. Wymagało to reform strukturalnych wiążących się z koniecznością zaangażowania nowych partnerów współpracujących ściślej z tą grupą docelową oraz dodatkowych zasobów finansowych.

Po wprowadzeniu gwarancji dla młodzieży udział młodzieży NEET zarejestrowanej do końca 2015 r. nie zwiększył się istotnie

38. W siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzono wizyty kontrolne, obserwowano różne sytuacje wyjściowe populacji młodzieży NEET zidentyfikowanej jeszcze

przed wprowadzeniem w życie gwarancji dla młodzieży. Procent młodzieży NEET zidentyfikowanej przed wprowadzeniem gwarancji we Francji wynosił 82%, podczas gdy we Włoszech wynosił on zaledwie 38% (zob. **tabela 3**).

Tabela 3 – Zarejestrowani bezrobotni przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży i zarejestrowana młodzież NEET w 2014 r. i 2015 r.¹ (w tys.)

		Przed wprowadzenie m gwarancji dla młodzieży ²	2014	2015
IE 15-24	Zarejestrowani	48	46	37
	Populacja młodzieży NEET	74	80	74
	%	65%	58%	50%
ES 15-29	Zarejestrowani	461	465	788
	Populacja młodzieży NEET	707	685	1273
	%	65%	68%	62%
FR 15-24	Zarejestrowani	673	726	715
	Populacja młodzieży NEET	821	851	889
	%	82%	85%	80%
HR 15-29	Zarejestrowani	121	94	89
	Populacja młodzieży NEET	177	166	151
	%	68%	56%	59%
IT 15-29	Zarejestrowani	925	51	213
	Populacja młodzieży NEET	2414	2413	2349
	%	38%	2%	9%
PT 15-29	Zarejestrowani	142	100	109
	Populacja młodzieży NEET	265	245	220
	%	54%	41%	50%
SK 15-29	Zarejestrowani	134	87	80
	Populacja młodzieży NEET	225	201	184
	%	60%	43%	43%

¹ Wykorzystane dane na temat sytuacji przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży odpowiadają odsetkowi osób zarejestrowanych jako bezrobotne przez publiczne służby zatrudnienia w grupie wiekowej objętej gwarancją dla młodzieży przed jej wdrożeniem. Dane wykorzystane w Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazy danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy. Dane z 2014 r. i 2015 r. odpowiadają średnim wartościom w tych latach.

² Dane na temat sytuacji przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży pochodziły z następujących okresów: Irlandia – 4. kwartał 2013 r.; Hiszpania – 2. kwartał 2014 r.; Francja – 4. kwartał 2013 r.; Chorwacja – 4. kwartał 2013 r.; Włochy – 1. kwartał 2014 r.; Portugalia – 1. kwartał 2014 r. i Słowacja – 4. kwartał 2013 r.

Źródło: publiczne służby zatrudnienia w przypadku wartości bazowych „przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży”; baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia w odniesieniu do liczebności młodzieży NEET objętej gwarancją dla młodzieży w 2014 r. i 2015 r.; oraz Eurostat w odniesieniu do populacji młodzieży NEET.

39. Różne poziomy postępów w państwach członkowskich częściowo wyjaśnia fakt, iż ich systemy gwarancji dla młodzieży nie zostały wprowadzone w życie w tym samym czasie. Ponadto niektóre państwa członkowskie podjęły decyzję o przeniesieniu wszystkich osób młodych już zarejestrowanych przez publiczne służby zatrudnienia (lub podobnych usługodawców) do systemu gwarancji dla młodzieży, podczas gdy inne zdecydowały o utworzeniu nowych specjalnych rejestrów w ramach gwarancji dla młodzieży.

40. Na przykład we Włoszech organy krajowe zdecydowały, że nie przeniosą automatycznie osób młodych spełniających kryteria dla młodzieży NEET, które już zarejestrowały się jako osoby bezrobotne w publicznych służbach zatrudnienia, do systemu gwarancji dla młodzieży. Zamiast tego wymagały one od wszystkich tych osób ponownej rejestracji. Był to świadomy wybór organów krajowych, który doprowadził do dodatkowego obciążenia administracyjnego w odniesieniu do młodzieży NEET oraz skutkowało bardzo niskim współczynnikiem rejestracji.

Wkład gwarancji dla młodzieży w proces rejestracji młodzieży NEET trudno jest ocenić

41. W 2014 r. łączna liczba osób NEET objętych gwarancją dla młodzieży w siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole (tj. zarejestrowanych przez usługodawcę wdrażającego gwarancję dla młodzieży), wynosiła 2,6 mln. W 2015 r. liczba ta wzrosła o 32% i wyniosła łącznie ponad 3,4 mln. Z wyjątkiem Hiszpanii, Włoch i Francji liczebność zarejestrowanej młodzieży NEET była niższa w 2015 r. niż w roku poprzednim (zob. **tabela 4**).

Tabela 4 – łączna liczba osób objętych gwarancją dla młodzieży¹

	Zarejestrowane przystąpienia		Zmiana
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9%
ES	572 694	1 268 613	122%
FR	1 046 478	1 082 215	3%
HR	272 154	171 739	-37%
IT	144 368	420 279	191%
PT	335 151	266 311	-21%
SK	174 397	165 425	-5%
łącznie	2 605 442	3 429 182	32%

¹ Dane z Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazie danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia i Eurostat.

42. Analiza przeprowadzona przez Trybunał pokazała, że znaczne różnice między państwami członkowskimi wynikały z następujących kwestii:

- w Hiszpanii były to dwa główne czynniki: 1) dane na temat młodzieży NEET zaczęto zgłaszać dopiero w lipcu 2014 r.; 2) w lipcu 2015 r. rozszerzono zakres grupy wiekowej, tak aby objął młodzież NEET w wieku 25-29 lat, co skutkowało prawie 390 000 dodatkowych rejestracji;
- we Włoszech sprawozdawczość objęła jedynie okres ośmiu miesięcy od maja 2014 r., gdyż organy podjęły decyzję o nieprzenoszeniu potencjalnej młodzieży NEET już zarejestrowanej przez publiczne służby zatrudnienia przed tą datą i rozpoczęły rejestrację od nowa;
- we Francji w ciągu tych dwóch lat zmieniło się źródło danych. W 2014 r. wzięto pod uwagę w nich jedynie dane dotyczące publicznych służb zatrudnienia („Pôle Emploi”), aby uniknąć podwójnego liczenia z lokalnymi urzędami pracy („Missions Locales”). Zebrane przez Komitet ds. Zatrudnienia dane za 2015 r. obejmowały jednak także lokalne urzędy pracy.

- w Chorwacji i Portugalii dane z 2014 r. dotyczyły całej zarejestrowanej wcześniej młodzieży NEET, co wyjaśnia dużą liczbę rejestracji dla 2014 r. Ponadto Portugalia prowadziła sprawozdawczość dopiero od marca 2014 r., tj. w odniesieniu do 10 miesięcy 2014 .

Liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu wzrosła, jednak oferty nie są wystarczająco dostępne

43. Zarejestrowana młodzież NEET może opuścić system gwarancji dla młodzieży w trzech przypadkach:

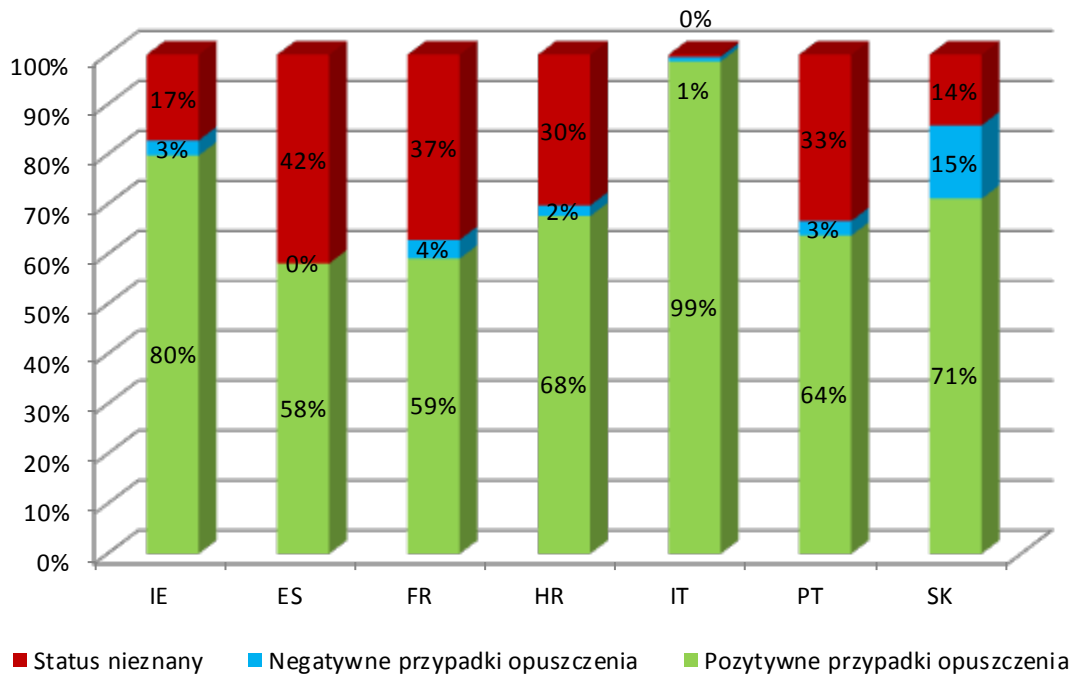
- przyjęcia oferty zatrudnienia, praktyki zawodowej, przygotowania zawodowego lub dalszego kształcenia;
- dobrowolnej rezygnacji z udziału;
- wykluczenia na podstawie zasad/praktyk krajowych (np. w przypadku powtarzającego się braku udziału w zaplanowanych działaniach).

44. Opuszczenie etapu przygotowawczego gwarancji dla młodzieży NEET może mieć charakter pozytywny lub negatywny. Pozytywne opuszczenie systemu odpowiada przyjęciu oferty. Negatywne opuszczenie systemu oznacza, że osoba młoda nadal należy do grupy bezrobotnej lub biernej zawodowo młodzieży NEET. Jeśli państwo członkowskie nie jest w stanie zweryfikować statusu młodzieży NEET po opuszczeniu przez nią systemu, status danej osoby jest rejestrowany jako nieznanym, co może wiązać się z pozytywnym lub negatywnym przypadkiem opuszczenia systemu. Niższa liczba przypadków młodzieży NEET o nieznanym statusie wskazuje na dobrze działający system monitorowania (zob. pkt 92-98).

45. Cała młodzież NEET uczestnicząca w działaniach towarzyszących, takich jak indywidualne plany działań i indywidualne zarządzanie przypadkiem dla osób wymagających większego wsparcia lub usług szkoleniowych (np. umiejętności podstawowe, umiejętności miękkie, mentoring itd.) jest uznawana za młodzież na etapie przygotowawczym gwarancji dla młodzieży, a nie za opuszczającą system.

46. Na koniec 2015 r. odsetek pozytywnych przypadków opuszczenia systemu znacznie różnił się w poszczególnych państwach członkowskich i wynosił od 58% w Hiszpanii do 99% we Włoszech (zob. rys. 8).

Rys. 8 – Odsetek przypadków opuszczenia systemu według typu (lata 2014-2015 łącznie)¹



¹ Dane z Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazie danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy.

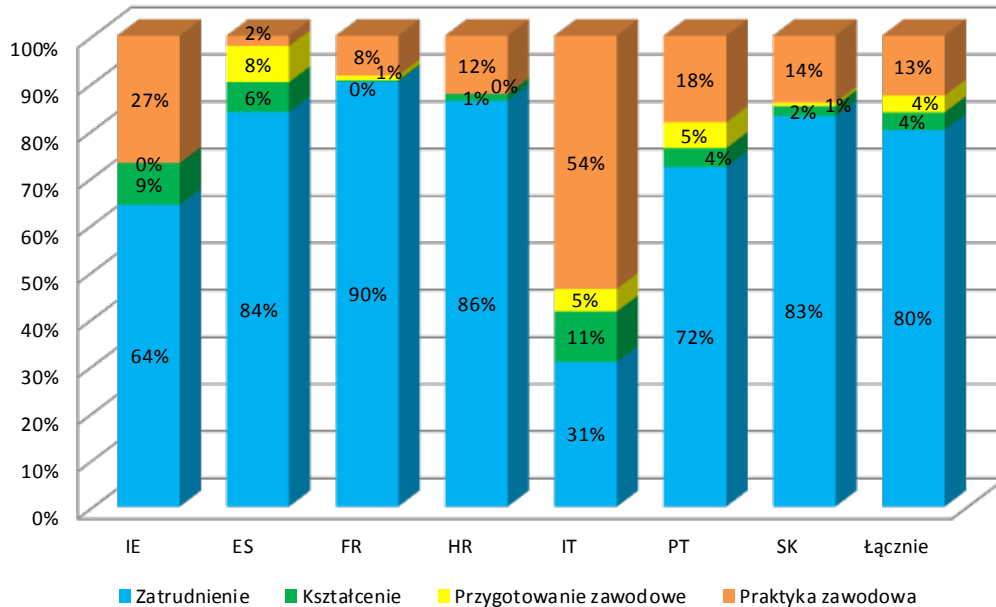
Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

47. Odsetek przypadków o nieznanym statusie, na przykład 42% w Hiszpanii, świadczy ogólnie o słabej jakości danych. Bardzo niską liczbę przypadków o nieznanym statusie (< 1%) we Włoszech można przypisać utworzeniu bazy danych, dzięki której można między innymi śledzić sytuację uczestników systemu gwarancji dla młodzieży. Ponadto mała liczba negatywnych przypadków opuszczenia systemu we Włoszech może być po części spowodowana faktem, że wszyscy uczestnicy podpisują deklarację natychmiastowej dostępności na potrzeby podjęcia działania.

48. Słowacja zarejestrowała najwyższy odsetek negatywnych przypadków opuszczenia systemu (15% w latach 2014-2015). W 2014 r. Słowacja zgłosiła jednak 2% negatywnych przypadków opuszczenia systemu i 29% przypadków o nieznanym statusie. W 2015 r. liczba negatywnych przypadków opuszczenia systemu wzrosła do 26%, a liczba przypadków o nieznanym statusie zmalała do mniej niż 1% ze względu na zmiany w systemie sprawozdawczości. Nie wyjaśnia to jednak, dlaczego odnotowywanych jest tak wiele negatywnych przypadków opuszczenia systemu.

49. Zatrudnienie było najczęstszym powodem pozytywnego opuszczania systemu we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, z wyjątkiem Włoch, gdzie 54% przypadków wiązało się z praktykami zawodowymi. We wszystkich pozostałych państwach członkowskich, w których zorganizowano wizyty, opuszczenie systemu ze względu na znalezienie zatrudnienia stanowiło przyczynę od 64% przypadków w Irlandii do 90% we Francji (zob. [rys. 9](#)).

Rys. 9 – Rozkład pozytywnych przypadków opuszczenia systemu według powodów (łącznie 2014-2015)¹



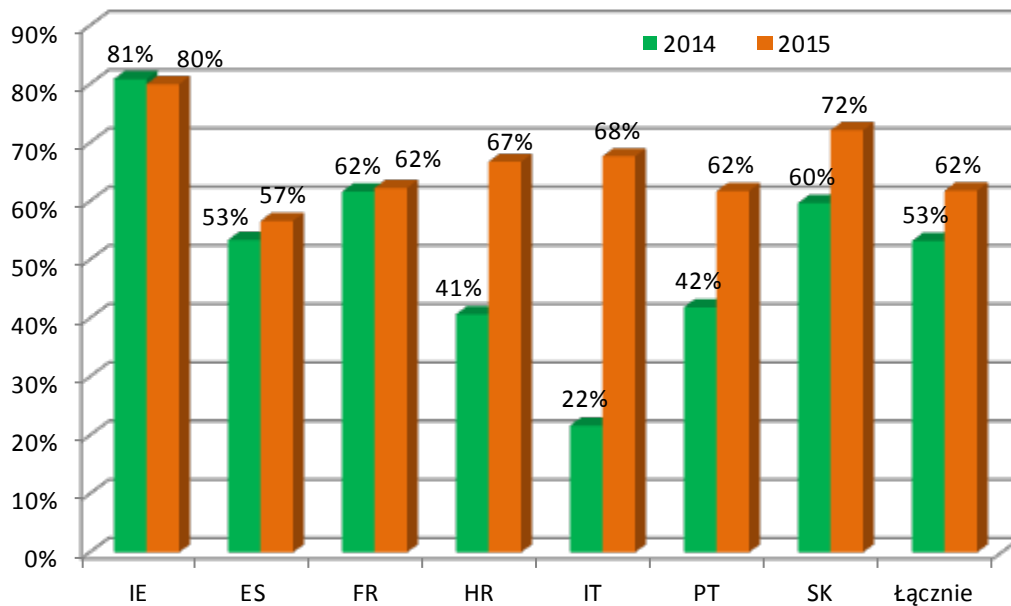
¹ Dane z Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazy danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

50. Porównanie liczby pozytywnych przypadków opuszczenia systemu i liczebności młodzieży NEET zarejestrowanej w ramach gwarancji dla młodzieży pokazuje, że w 2014 r. liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu w siedmiu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, objęła jedynie około połowy wszystkich zarejestrowanych (53% w 2014 r. i 62% w 2015 r.). W 2015 r. odsetek pozytywnych przypadków opuszczenia systemu wzrósł we wszystkich państwach członkowskich objętych kontrolą (z wyjątkiem Irlandii) (zob. **rys. 10**). Wzrost w Chorwacji (z 41% do 67%) i Portugalii (z 42% do 62%) był głównie spowodowany spadkiem liczebności nowo zarejestrowanej młodzieży NEET (zob. pkt 42 tiret czwarte). Wzrost liczby pozytywnych przypadków opuszczenia systemu (z 22% do 68%) we Włoszech w rzeczywistości odzwierciedla znaczne zwiększenie liczby przedstawianych ofert i krótszy okres sprawozdawczy dla 2014 r. (zob. pkt 42 tiret drugie). Powyższe dane pokazują, że wymagane są dodatkowe działania w celu

przedstawienia oferty całej zarejestrowanej populacji młodzieży NEET, zgodnie z wymaganiami zalecenia Rady.

Rys. 10 – Pozytywne przypadki opuszczenia systemu w odniesieniu do całej zarejestrowanej młodzieży NEET¹



¹ Dane z Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazie danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

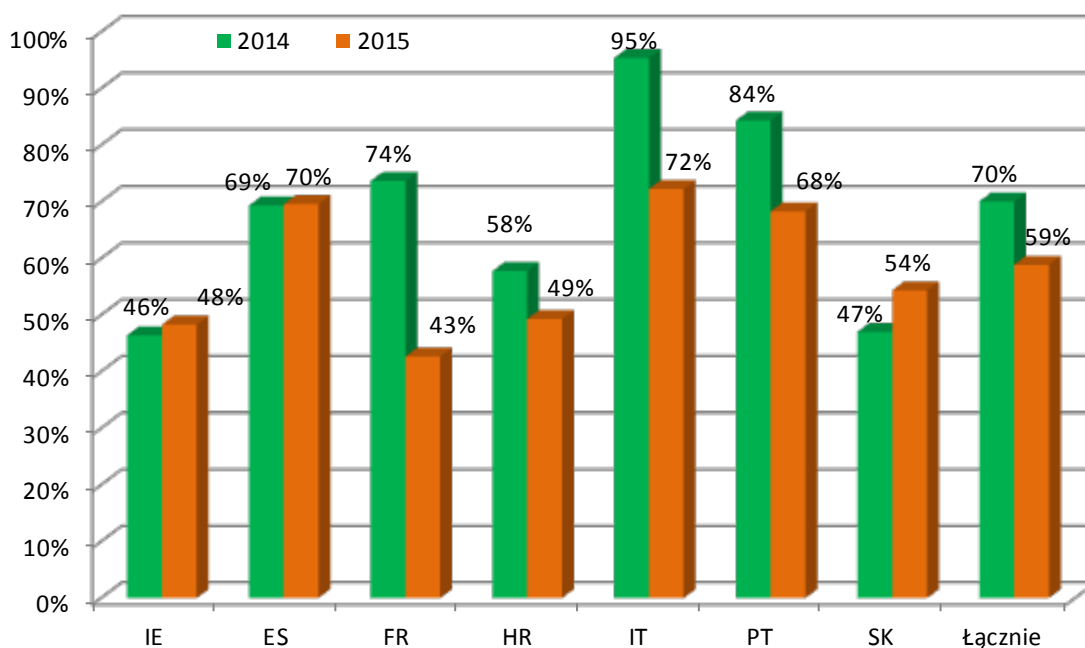
W 2014 r. 70% pozytywnych przypadków opuszczenia systemu nastąpiło w ciągu czterech miesięcy

51. Zalecenie Rady wymaga, by państwa członkowskie przedstawiały młodzieży NEET odpowiednie oferty w ciągu czterech miesięcy. W wytycznych Komitetu ds. Zatrudnienia w sprawie zgłaszania danych uznano datę rejestracji młodzieży NEET przez usługodawcę wdrażającego gwarancję dla młodzieży za punkt początkowy na potrzeby obliczania okresu czterech miesięcy.

52. Żadne ze skontrolowanych państw członkowskich nie było w stanie zapewnić całej młodzieży NEET możliwości przyjęcia oferty w ciągu czterech miesięcy od objęcia systemem

gwarancji dla młodzieży. Niemniej 70% pozytywnych przypadków opuszczenia systemu w 2014 r. nastąpiło w terminie czterech miesięcy. We Francji, Chorwacji, Włoszech i Portugalii sytuacja uległa pogorszeniu w 2015 r. w porównaniu z 2014 r. (zob. **rys. 11**), co skutkowało ogólną średnią wynoszącą 59%. Trybunał odnotował także, że we Włoszech data początkowa okresu czterech miesięcy na przyjęcie oferty przez młodzież NEET jest datą przeprowadzenia oceny i profilowania młodzieży NEET, a nie momentem rejestracji w systemie gwarancji dla młodzieży. Oznacza to, że faktyczny czas oczekiwania dla danej osoby jest dłuższy. Wymagane jest podjęcie dodatkowych działań w celu zwiększenia udziału procentowego młodzieży NEET, wobec której osiągnięto cel czterech miesięcy.

Rys. 11 – Pozytywne przypadki opuszczenia systemu gwarancji dla młodzieży w ciągu czterech miesięcy (2014 r. i 2015 r.)¹



¹ Dane z Hiszpanii zostały przekazane przez hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia, gdyż dane Komitetu ds. Zatrudnienia dotyczą jedynie młodzieży NEET zarejestrowanej w SNGJ (hiszpańskiej bazie danych dotyczących gwarancji dla młodzieży). Dane z 2014 r. dotyczące Francji uwzględniają jedynie dane *Pôle Emploi*, aby uniknąć podwójnego liczenia z danymi pochodzącymi z *Missions Locales*, czyli lokalnych urzędów pracy.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

Trwała integracja nadal stanowi wyzwanie

53. Ostatecznym celem gwarancji dla młodzieży jest pomoc osobom młodym w trwałym wejściu na rynek pracy. Ramy monitorowania Komitetu ds. Zatrudnienia wymagają, by monitorowana była sytuacja osób młodych 6, 12 i 18 miesięcy po dacie opuszczenia przez nie systemu¹⁷. Ich sytuacja jest uważana za pozytywną, jeśli osoby te są zatrudnione, kształcą się lub szkolą, oraz za negatywną, jeśli ponownie uzyskały one status młodzieży NEET.

54. Trybunał przeanalizował te dane, wykazujące znaczne różnice między państwami członkowskimi, w odniesieniu do osób młodych, które opuściły system w 2014 r. lub 2015 r.

Sytuacja sześć miesięcy po opuszczeniu systemu gwarancji dla młodzieży

55. Odsetek osób młodych, które opuściły system w 2014 r., a sześć miesięcy później nadal były zatrudnione, kształciły się lub szkoliły, wynosi od 56% (w Portugalii) do 71% (w Irlandii). Organy francuskie nadal nie przekazały Komitetowi ds. Zatrudnienia odpowiednich danych we wrześniu 2016 r. (zob. **tabela 5**).

¹⁷ Zob. ramy metodologiczne Komitetu ds. Zatrudnienia, „Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee (YG)” (Ramy wskaźników na potrzeby monitorowania gwarancji dla młodzieży), pkt 81.

Tabela 5 – Sytuacja sześć miesięcy po opuszczeniu systemu gwarancji dla młodzieży w przypadku osób, które przystąpiły do niego w 2014 r. i 2015 r.¹

	2014				2015			
	Pozytywna	Negatywna	Nieznana	Nie dotyczy ²	Pozytywna	Negatywna	Nieznana	Nie dotyczy ²
IE	71%	21%	8%	0%	71%	21%	8%	0%
ES	63%	15%	21%	0%	37%	47%	0%	16%
HR	61%	17%	22%	0%	60%	13%	17%	10%
IT	68%	0%	32%	0%	65%	0%	27%	8%
PT	56%	11%	33%	0%	47%	11%	25%	17%
SK	4%	16%	80%	0%	4%	14%	80%	2%
łącznie	54%	13%	33%	0%	48%	18%	26%	9%

¹ Dane dotyczące Hiszpanii są danymi przekazanymi Komitetowi ds. Zatrudnienia i odnoszą się jedynie do sytuacji osób zarejestrowanych w SNGJ.

² Nie dotyczy – w momencie gromadzenia danych nie upłynęło jeszcze sześć miesięcy od momentu opuszczenia przez uczestników systemu gwarancji dla młodzieży.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

56. W 2014 r. i 2015 r. trend dotyczący utrzymywania pozytywnej sytuacji po upływie sześciu miesięcy był stosunkowo stabilny, z wyjątkiem Hiszpanii. W tym kraju odsetek przypadków pozytywnych zmniejszył się z 63% do 37%, podczas gdy liczba negatywnych przypadków opuszczenia systemu lub przypadków o nieznanym statusie wzrosła z 36% do 47%. Rezultaty te częściowo odzwierciedlały zmianę w docelowej populacji młodzieży NEET, która objęła osoby w wieku 25-29 lat (zob. pkt 42 tiret pierwsze).

57. Na Słowacji tylko 4% osób, które opuściły system gwarancji dla młodzieży w 2014 r. i 2015 r., sześć miesięcy później zostało zgłoszonych jako nadal zatrudnione, kształcące się lub szkolące. Na ten rezultat ma bardzo duży wpływ wysoki odsetek (80%) nieznanych sytuacji, co utrudnia dokonanie oceny osiągniętego poziomu trwałej integracji na rynku pracy. W rzeczywistości w odniesieniu do tych przypadków nie były dostępne informacje na temat statusu, co oznacza, że słowackie organy krajowe mają trudności z monitorowaniem aktualnej sytuacji uczestników.

Sytuacja 12 i 18 miesięcy po opuszczeniu systemu gwarancji dla młodzieży

58. Państwa członkowskie, z wyjątkiem Francji i Włoch, przekazały dane na temat sytuacji uczestników systemu 12 miesięcy po opuszczeniu go przez nie. W 2014 r. sytuacja osób młodych po 12 miesiącach w pozytywnych przypadkach opuszczenia systemu była podobna

jak po sześciu miesiącach. Wyjątek stanowi Hiszpania, gdzie tylko 45% osób utrzymało ten status po 12 miesiącach, w porównaniu z 63% utrzymującymi go po sześciu miesiącach (zob. **tabela 5 i 6**). Wskaźnik pomyślnej integracji po 18 miesiącach w pozytywnych przypadkach opuszczenia systemu był niższy w porównaniu ze wskaźnikiem po 12 miesiącach we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Irlandii.

Tabela 6 – Pozytywne, negatywne i nieznane sytuacje po 12 i 18 miesiącach w przypadkach opuszczenia systemu w 2014 r.^{1, 2}

	2014 r. – po 12 miesiącach				2014 r. – po 18 miesiącach			
	Pozytywne	Negatywne	Nieznane	Nie dotyczy ³	Pozytywne	Negatywne	Nieznane	Nie dotyczy ³
IE	65%	28%	7%	0%	67%	25%	7%	0%
ES	45%	34%	21%	0%	33%	29%	38%	0%
HR	64%	17%	20%	0%	62%	14%	17%	7%
PT	56%	13%	32%	0%	41%	12%	26%	21%
SK	3%	18%	79%	0%	2%	19%	78%	2%
łącznie	46%	22%	32%	0%	41%	20%	33%	6%

¹ Dane dotyczące Hiszpanii to te same, które przekazano Komitetowi ds. Zatrudnienia. Odnoszą się one jedynie do sytuacji osób zarejestrowanych w SNGJ.

² Powyższe dane dotyczą sytuacji uczestników systemu w danym punkcie w czasie, co oznacza, że osoba w negatywnej sytuacji po 12 miesiącach może znajdować się w pozytywnej sytuacji po 18 miesiącach.

³ Nie dotyczy – w chwili gromadzenia danych nie upłynęło jeszcze 12 ani 18 miesięcy od momentu opuszczenia systemu gwarancji dla młodzieży przez uczestników.

Źródło: baza danych Komitetu ds. Zatrudnienia.

59. W przypadku osób młodych, które opuściły system w 2015 r., Trybunał nie ocenił ich sytuacji po 12 miesiącach po pozytywnym opuszczeniu systemu, gdyż tylko cztery państwa członkowskie przekazały odpowiednie dane. Ponadto prawie dwie trzecie zgłoszonych uczestników nie osiągnęło jeszcze progu 12 miesięcy po opuszczeniu systemu.

Czynniki mające wpływ na rezultaty gwarancji dla młodzieży

60. W tej sekcji Trybunał ocenia, czy państwa członkowskie odpowiednio uwzględniały czynniki mogące negatywnie wpłynąć na wdrażanie gwarancji dla młodzieży. Trybunał ocenił w szczególności, czy państwa członkowskie:

- opracowały odpowiednie strategie zapewniające rejestrację całej młodzieży NEET;

- oszacowały ogólny koszt gwarancji dla młodzieży oraz dostępny poziom finansowania;
- podjęły działania w celu zapewnienia trwałej integracji młodzieży NEET;
- ustanowiły odpowiedni system monitorowania i sprawozdawczości.

Brak strategii obejmujących jasne cele pośrednie i końcowe na potrzeby dotarcia do całej młodzieży NEET

61. Zalecenie Rady stanowi, że celem gwarancji dla młodzieży jest dotarcie do wszystkich osób młodych poniżej 25. roku życia w ciągu czterech miesięcy od uzyskania przez nie statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego. Państwa członkowskie powinny aktywnie dążyć do identyfikacji i rejestracji całej młodzieży NEET oraz zmotywowania jej do przystąpienia do systemu gwarancji dla młodzieży. W zaleceniu Rady podkreślono także znaczenie zacieśnienia współpracy między właściwymi zainteresowanymi stronami (takimi jak publiczne i prywatne służby zatrudnienia, instytucje kształcenia i szkolenia, pracodawcy, organizacje młodzieżowe i organizacje pozarządowe pracujące z młodzieżą) w celu dotarcia do całej populacji młodzieży NEET.

62. W związku z tym Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie:

- ustanowiły strategie obejmujące konkretne i mierzalne cele na potrzeby dotarcia do całej młodzieży NEET;
- zaangażowały w działania właściwe zainteresowane strony i przeprowadziły z nimi konsultacje.

Niektóre państwa członkowskie ukierunkowały działania tylko na niewielką podgrupę populacji młodzieży NEET

63. Po przeprowadzeniu analizy planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP) Trybunał stwierdził, że w dwóch z siedmiu państw członkowskich objętych kontrolą (we Włoszech i Irlandii) organy krajowe podjęły decyzję o skoncentrowaniu się na mniejszej podgrupie populacji (zob. **ramka 2**). Doprowadziło to do sytuacji, w której znaczna część populacji młodzieży NEET nie została od początku uwzględniona w planie.

Ramka 2 – Docelowa populacja młodzieży NEET w Irlandii i Włoszech – wyłączono około 30% ogólnej populacji młodzieży NEET

Włochy: plan YGIP był ukierunkowany na osoby młode w wieku 15-29 lat, które były dostępne w celu świadczenia pracy (1 723 000 w 2013 r.). Młodzież, która nie złożyła deklaracji natychmiastowej dostępności (*DID – Dichiarazione di immediata disponibilità*) przed zarejestrowaniem się w systemie (28% ogólnej populacji młodzieży NEET w tym samym roku), nie została jednak uwzględniona przy obliczaniu wartości docelowej.

Irlandia: plan YGIP koncentruje się na młodzieży w wieku 18-24 lat, która w czwartym kwartale 2013 r. była bezrobotna i otrzymywała zasiłek dla bezrobotnych, oraz bezrobotnych osobach, które zgłosiły się dobrowolnie (45 000 osób, 70% całej populacji młodzieży NEET). Bezrobotni studenci, zgłaszający się dobrowolnie bierni zawodowo studenci, opiekunowie oraz osoby bierne zawodowo ze względu na niepełnosprawność zostały wyłączone z grupy docelowej. Grupa ta obejmowała 18 900 osób (30% całej populacji młodzieży NEET).

Aby uczestniczyć w systemie, młodzież NEET musi wykazać się aktywnością

64. Innym podejściem ograniczającym zakres gwarancji dla młodzieży jest obowiązujący w niektórych państwach członkowskich wymóg wykazania się przez poszczególne osoby „aktywnością”. W Hiszpanii, aby uczestniczyć w systemie gwarancji dla młodzieży, młodzież NEET musi z własnej inicjatywy zarejestrować się w *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* (SNGJ). Taka aktywność jest także wymagana na mocy krajowej ustawy o zatrudnieniu 18/2014. W rezultacie osoby, które były już zarejestrowane w innej instytucji, na przykład w publicznych służbach zatrudnienia, nie mogły zostać automatycznie przeniesione do systemu gwarancji dla młodzieży, ale musiały zarejestrować się ponownie.

65. Trybunał odnotował także, że Irlandia przyjęła inne podejście, które, chociaż kosztowne, okazało się skuteczne w identyfikowaniu całej populacji młodzieży NEET w wieku powyżej 18 lat (zob. **ramka 3**).

Ramka 3 – Wypłata wsparcia dochodów w Irlandii

Irlandia zapewnia wszystkim bezrobotnym w wieku 18 lat lub więcej, nieposiadającym dzieci, wsparcie dochodów w wysokości co najmniej 100 euro tygodniowo na osobę. Z tego względu organy uważają, że prawie cała młodzież NEET w wieku 18 lat lub więcej jest zarejestrowana w Departamencie Ochrony Socjalnej.

66. Trybunał stwierdził, że strategie państw członkowskich nie były wystarczająco precyzyjnie ukierunkowane, nie obejmowały celów ilościowych oraz nie ustanowiono w nich jasno określonego harmonogramu na potrzeby dotarcia do całej populacji młodzieży NEET. Niemniej Trybunał odnotował, że kilka państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, opracowało innowacyjne strategie na potrzeby dotarcia do wcześniej niezidentyfikowanej młodzieży NEET wykorzystujące kampanie informacyjne zarówno w tradycyjnych, jak i nowoczesnych kanałach medialnych (np. sieciach społecznościowych).

67. W swoim komunikacie¹⁸ Komisja stwierdziła, że konieczne jest podjęcie dalszych działań, aby wspierać młodych ludzi znajdujących się najdalej od rynku pracy, tzn. młodzież NEET, do której dotarcie jest zwyczajowo najtrudniejsze (było tak nawet przed kryzysem), i która do tej pory najmniej skorzystała z możliwości pomocy. Potwierdza to wnioski Trybunału dotyczące postępów w identyfikacji i rejestracji wszystkich osób z grupy NEET.

Zaangażowanie właściwych zainteresowanych stron nie zostało jasno zdefiniowane

68. Siedem państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, wspomniało o potrzebie zaangażowania w działania właściwych zainteresowanych stron i przeprowadzania z nimi konsultacji. Nie określiły one jednak, w jaki sposób takie partnerstwa zapewniłyby wkład w ogólny cel, jakim było dotarcie do całej młodzieży NEET. Jedyny wyjątek stanowiła Portugalia, lecz nawet tam nie było jasne, w jaki sposób partnerzy mieli przyczynić się do identyfikacji i rejestracji całej młodzieży NEET (zob. **ramka 4**).

¹⁸ COM(2016) 646 final „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później”, s. 11.

Ramka 4 – Portugalski plan YGIP – cele ustanowione na potrzeby identyfikacji/rejestracji populacji młodzieży NEET

Portugalski plan YGIP ma na celu dotarcie do całej populacji młodzieży NEET do 2019 r. Właściwe zainteresowane strony są odpowiedzialne za dotarcie do 47% młodzieży NEET, która nie jest zarejestrowana przez publiczne służby zatrudnienia. W planie ustanowiono jednak cele, które mają zostać osiągnięte przez właściwe zainteresowane strony w ujęciu ogólnym, bez szczegółowego określenia celów dla każdego partnera. Nie wspomniano w nim także o wkładzie finansowym zapewnianym na rzecz właściwych zainteresowanych stron ani o sposobie, w jaki mają one osiągnąć dany cel bez dodatkowych zasobów.

69. Trybunał stwierdził także, że od czasu wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży we wszystkich państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, podpisano specjalne umowy z właściwymi zainteresowanymi stronami. Na przykład hiszpańskie publiczne służby zatrudnienia podpisały umowy z instytucjami takimi jak *Instituto de la Juventud* (INJUVE), *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Insercion* (FAEDEI) i hiszpański Czerwony Krzyż w celu dotarcia do młodzieży NEET znajdującej się w szczególnie niepewnej sytuacji. Słowacja podpisała trzy umowy z partnerami społecznymi wspieranymi w ramach EFS w 2015 r. w celu zmotywowania biernej zawodowo młodzieży NEET do zarejestrowania się w służbach zatrudnienia. W żadnym z przypadków dokładne wartości docelowe, jakie osiągnąć ma organizacja partnerska, nie zostały jednak określone.

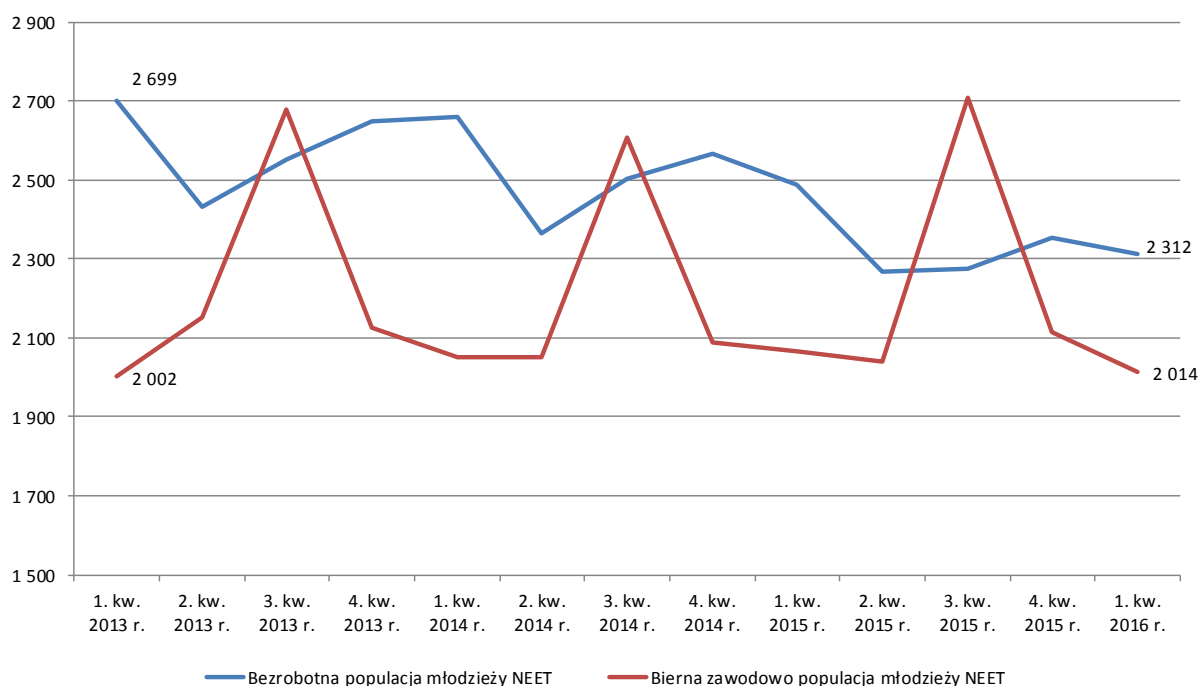
70. Wskazuje to na rosnące zaangażowanie właściwych zainteresowanych stron, które prowadzą działania w ścisłym kontakcie z bierną zawodowo podgrupą młodzieży NEET. Potrzebne jest jednak dokładniejsze zdefiniowanie ich zaangażowania oraz sposobu, w jaki mogą one jak najskuteczniej i najwydajniej zapewniać swój wkład w cały proces.

Liczebność bezrobotnej młodzieży NEET uległa zmniejszeniu, podczas gdy wielkość grupy biernej zawodowo nie zmieniła się

71. Łączna liczebność populacji NEET, do której skierowana jest gwarancja dla młodzieży, zmniejszyła się w siedmiu państwach członkowskich objętych kontrolami z 4,7 mln osób do 4,3 mln osób w okresie od pierwszego kwartału 2013 r. do końca marca 2016 r.

(zob. rys. 12).

Rys. 12 – Liczba bezrobotnych i biernych zawodowo osób NEET (w tys.) w siedmiu państwach członkowskich objętych wizytami (pierwszy kwartał 2013 r. – koniec marca 2016 r.)



Źródło: dane Eurostatu na temat liczby bezrobotnych i biernych zawodowo osób NEET.

72. Spadek był spowodowany zmniejszeniem liczby bezrobotnej młodzieży NEET (- 387 000 osób), podczas gdy dane dla biernej zawodowo młodzieży NEET praktycznie nie zmieniły się (+ 13 000 osób)¹⁹. Potwierdza to tezę, że konieczne jest podjęcie dodatkowych działań w celu dotarcia do biernej zawodowo młodzieży NEET²⁰.

Ogólny koszt gwarancji dla młodzieży i dostępne środki finansowe nie zostały ocenione przez państwa członkowskie

73. Przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży wszystkie państwa członkowskie zapewniały już wsparcie zarejestrowanej, bezrobotnej młodzieży w kontekście aktywnej polityki rynku pracy, w szczególności za pośrednictwem swoich publicznych służb

¹⁹ Sezonowe skoki rejestrowane w trzecich kwartałach są związane z zakończeniem roku akademickiego.

²⁰ COM(2016) 646 final, s. 9.

zatrudnienia (lub podobnych podmiotów). Wprowadzenie gwarancji dla młodzieży wiązało się z dwoma dodatkowymi wyzwaniami dla państw członkowskich:

- po pierwsze udzielane wsparcie powinno być skierowane do całej młodzieży NEET, a nie tylko do osób zarejestrowanych jako bezrobotne przez publiczne służby zatrudnienia;
- po drugie wsparcie udzielane całej młodzieży NEET ma prowadzić do przedstawienia oferty w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego.

74. Trybunał zbadał zatem, czy państwa członkowskie oszacowały dodatkowe koszty związane z przedstawieniem wymaganej oferty wszystkim osobom z grupy NEET w ciągu czterech miesięcy, zgodnie z zaleceniem Rady, oraz czy określiły poziom dostępnych środków finansowych.

75. Trybunał ustalił, co następuje:

- żadne z siedmiu państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, nie było w stanie przedstawić szacowanych dodatkowych kosztów oczekiwanych w ich konkretnej sytuacji.
- W ujęciu ogólnym w planach YGIP wszystkich państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, znalazła się seria działań oferowanych młodzieży NEET w oparciu o środki finansowe w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, w szczególności inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

76. W niedawnych badaniach przeprowadzonych przez niezależne organizacje przedstawiono orientacyjne dane na temat kosztów dotarcia do całej młodzieży NEET w UE.

MOP szacuje, że roczne koszty będą wynosić około 45,4 mld euro²¹, podczas gdy Eurofound przewiduje, że koszty wyniosą 50,4 mld euro rocznie²².

77. Dla porównania, łączne środki finansowe w ramach EFS/YEI dostępne dla 28 państw członkowskich UE na lata 2014-2020 wynoszą 86,4 mld euro (tj. 12,3 mld euro na rok). Ponadto w siedmioletnim programie 12,5 mld euro w ramach EFS/YEI (lub 1,8 mld euro rocznie) przeznaczono na priorytet inwestycyjny EFS 8.ii (trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych), z czego 6,4 mld euro objęto programem w ramach inicjatywy YEI bezpośrednio ukierunkowanej na młodzież NEET.

78. W związku z tym nie jest możliwe dotarcie do całej populacji młodzieży NEET, czego oczekiwano na podstawie zalecenia Rady, z wykorzystaniem jedynie zasobów udostępnionych z budżetu UE. W związku z tym istnieje potrzeba dokonania odpowiedniej oceny kosztów systemów gwarancji dla młodzieży przez państwa członkowskie oraz ustalenia hierarchii powiązanych działań według dostępności środków finansowych.

Podejście państw członkowskich ma wpływ na trwałą integrację młodzieży NEET

79. Ostatecznym celem gwarancji dla młodzieży jest zwiększenie umiejętności/zdolności przystosowania zawodowego młodzieży NEET oraz umożliwienie jej trwałej integracji na rynku pracy. Zgodnie z zaleceniem Rady działania służące podnoszeniu kompetencji uczestników systemu, podejmowane w związku z systemem gwarancji dla młodzieży, powinny wspierać eliminację niedopasowania umiejętności, tak aby zapewnić lepsze dostosowanie do potrzeb rynku pracy. Ponadto im bardziej dane osoby są odizolowane od rynku pracy, tym więcej wsparcia wymaga ich integracja. Oferty powinny być dostosowane do profilu i poziomu kwalifikacji młodzieży. Powinny one także spełniać minimalne wymogi dotyczące ofert dobrej jakości.

²¹ MOP (2015), „The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges” (Program gwarancji dla młodzieży w Europie: cechy, wdrażanie i wyzwania), sierpień 2015 r.

²² Eurofound, Włączenie społeczne ludzi młodych, wrzesień 2015 r.

80. Trybunał zbadał zatem, czy państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole:

- systematycznie uwzględniały zjawisko niedostosowania umiejętności w kontekście swoich gwarancji dla młodzieży;
- oceniały profile młodzieży NEET oraz zapewniały jednolite podejście wśród różnych usługodawców;
- wykorzystywały definicję oferty dobrej jakości.

Niedostosowanie umiejętności nie zostało zidentyfikowane ani uwzględnione w kontekście gwarancji dla młodzieży

81. Grupa młodzieży NEET jest bardzo niejednorodna²³. Żadne z państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie dokonało jednak kompleksowej analizy populacji młodzieży NEET, w tym analizy niedostosowania umiejętności. Na przykład w Portugalii i Hiszpanii plan YGIP był oparty jedynie na danych statystycznych na temat młodzieży NEET przekazanych przez krajowe urzędy statystyczne, takich jak rozmieszczenie pod względem wieku, kwalifikacje i płeć.

82. Wśród państw członkowskich objętych kontrolą tylko Irlandia opracowała systematyczne podejście do eliminacji niedostosowania umiejętności oraz dostosowywania oferty szkoleniowej dla młodzieży NEET do potrzeb lokalnych. Działanie to jest przeprowadzane co roku w określonym obszarze zasięgu w ramach spisu powszechnego powiązanego z badaniem sondażowym siły roboczej z udziałem przedstawicieli lokalnych pracodawców i lokalnych dostawców usług szkoleniowych. System ten został jednak wdrożony przed wprowadzeniem w życie gwarancji dla młodzieży.

83. Wszystkie pozostałe skontrolowane państwa członkowskie zareagowały na niedostosowanie umiejętności w konkretnych badaniach lub analizach przeprowadzanych przez różne instytucje. Badania te nie były jednak uwzględniane lub były uwzględniane jedynie częściowo podczas określania typów i liczby ofert ujmowanych w planach YGIP.

²³ Eurofound, Analiza różnorodności młodzieży NEET, lipiec 2016 r.

Ze względu na gwarancję dla młodzieży systemy profilowania w trzech skontrolowanych państwach członkowskich zostały zmienione

84. Wprowadzenie gwarancji dla młodzieży spowodowało zmianę systemu profilowania młodzieży NEET we Włoszech, Hiszpanii i Irlandii. Natomiast Chorwacja, Słowacja, Francja i Portugalia utrzymały swoje dotychczasowe systemy.

85. W Chorwacji i na Słowacji (gdzie jedynym usługodawcą wdrażającym gwarancję dla młodzieży są publiczne służby zatrudnienia) system profilowania jest oparty na ocenie jakościowej przeprowadzonej przez urzędnika odpowiedzialnego za daną sprawę. We Francji ocenę także przeprowadza urzędnik odpowiedzialny za daną sprawę, jednak młodzież NEET ocenia wielu usługodawców, którzy nie stosują jednolitego podejścia.

86. Portugalia, Irlandia i Włochy wykorzystują system oparty po pierwsze na zautomatyzowanym systemie przyznawania punktów oraz, po drugie, na profilowaniu jakościowym w ramach oceny przeprowadzanej przez urzędnika odpowiedzialnego za daną sprawę. W Irlandii i Portugalii jedynym usługodawcą wdrażającym gwarancję dla młodzieży odpowiedzialnym za ocenę młodzieży NEET są publiczne służby zatrudnienia, podczas gdy we Włoszech oceny dokonuje wielu usługodawców (zob. **ramka 5**).

Ramka 5 – Nowy system profilowania młodzieży NEET we Włoszech na potrzeby gwarancji dla młodzieży

W odniesieniu do systemu gwarancji dla młodzieży Włochy wprowadziły standardową procedurę profilowania młodzieży NEET dla wszystkich usługodawców wdrażających gwarancję dla młodzieży. Obejmuje ona obliczanie współczynnika narażenia dla każdej młodej osoby (niski, średni, wysoki lub bardzo wysoki). Obliczenie to opiera się na czynnikach indywidualnych (takich jak wiek, płeć, wykształcenie, doświadczenie zawodowe itd.) oraz na miejscu zamieszkania danej osoby (profil lokalnego systemu produkcji, stopa bezrobocia w regionie lub prowincji itd.). Ocena ta zapewnia standardową podstawę ułatwiającą doradcom w ośrodkach zatrudnienia określenie najbardziej odpowiedniej usługi/oferty dla danej osoby. Doradcy w ośrodkach zatrudnienia dysponują dużą swobodą podczas określania drogi, którą podążać będzie młodzież NEET w ramach systemu gwarancji dla młodzieży. Obecnie opracowywane są wytyczne mające pomóc pracownikom ośrodków zatrudnienia w przeprowadzaniu profilowania jakościowego, które prowadzi do podpisania

spersonalizowanej umowy o usługi. Obowiązkowe stosowanie tego systemu przyczynia się do spójnego traktowania całej młodzieży NEET.

87. Hiszpania przechodzi z niezharmonizowanego, wieloregionalnego systemu ocen profilujących przeprowadzanych przez urzędnika odpowiedzialnego za daną sprawę do wspólnych ram oceny i profilowania młodzieży NEET w całym kraju. Będą one oparte na standardowym kwestionariuszu dotyczącym zdolności do zatrudnienia, który został opracowany przez publiczne służby zatrudnienia i wspólnoty autonomiczne.

88. Zautomatyzowany system niekoniecznie jest lepszy od systemu w pełni spersonalizowanego lub mieszanego. Ważne jest jednak podkreślenie, że pierwszy z nich w większym stopniu może zagwarantować jednolite i spójne traktowanie całej młodzieży NEET, podczas gdy drugi opiera się raczej na zdolnościach i doświadczeniu urzędników odpowiedzialnych za daną sprawę.

Kilka państw członkowskich zdefiniowało ofertę dobrej jakości

89. Koncepcja oferty dobrej jakości różni się wprawdzie w poszczególnych państwach członkowskich²⁴, istnieją jednak pewne wspólne kryteria. W Irlandii, Francji i Portugalii definicja oferty dobrej jakości zawarta w krajowych planach YGIP jest dosyć ogólna i wiąże się bezpośrednio z trwałą integracją na rynku pracy. Z drugiej strony hiszpański plan YGIP definiuje główne cechy dobrej jakości dla każdego typu oferty.

90. Ponadto w dwóch państwach członkowskich objętych niniejszym sprawozdaniem (we Włoszech i na Słowacji) gwarancja dla młodzieży przyczyniła się także do opracowania kompleksowej definicji oferty dobrej jakości, która w przypadku Słowacji jest prawnie wiążąca (zob. **ramka 6**). Chorwacja nie przyjęła jeszcze definicji oferty dobrej jakości, jednak definicja taka jest obecnie weryfikowana przez nowo utworzoną Radę ds. Realizacji Planu Wdrożenia Gwarancji dla Młodzieży.

²⁴ W projekcie konkluzji Rady w sprawie wdrażania gwarancji dla młodzieży i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (15015/16, 1 grudnia 2016) wezwano do omówienia standardów kryteriów jakościowych w kontekście wskaźników ramowych.

Ramka 6 – Definicja oferty dobrej jakości na Słowacji

Definicja oferty dobrej jakości została określona w ustawie o służbach zatrudnienia. W każdej ofercie pracy, która jest dotowana z budżetu państwa lub YEI/EFS, muszą zostać określone minimalny czas pracy i okres obowiązywania umowy o pracę/samozatrudnienia; każda oferta musi też spełniać wymogi dotyczące trwałości oferty pracy po zakończeniu udzielania wsparcia. Ponadto obejmuje ona miesięczną kwotę dotacji i okres, przez jaki będzie ona udzielana. W ofercie należy także uwzględnić stan zdrowia odbiorcy, jego kwalifikacje oraz umiejętności zawodowe i posiadane doświadczenie. W kwietniu 2015 r. w ustawie nr zбору 61/2015 o kształceniu i szkoleniu zawodowym określono szczegółowo, co stanowi dobrej jakości ofertę przygotowania zawodowego w ramach dualnego systemu kształcenia.

91. Definicja prawna oferty dobrej jakości sama w sobie nie gwarantuje pozytywnego wyniku, jeżeli chodzi o uczestnictwo w systemie gwarancji dla młodzieży. Niezależnie od jakości ofert, aby możliwa była trwała integracja młodzieży NEET na rynku pracy konieczny jest wzrost gospodarczy.

Słaba jakość danych utrudniła ocenę rezultatów gwarancji dla młodzieży

92. W zaleceniu Rady podkreślono potrzebę monitorowania i oceniania wszystkich działań w ramach systemów gwarancji dla młodzieży. Dane dobrej jakości są wymagane do opracowywania polityki i interwencji opartych na wiedzy o tym, co się sprawdza, gdzie i dlaczego, i tym samym zapewnienia efektywnego wykorzystania zasobów i dodatniego zwrotu z inwestycji.

93. W związku z tym Trybunał zbadał, czy państwa członkowskie wprowadziły systemy umożliwiające odpowiednie monitorowanie i ewaluację wdrażania gwarancji dla młodzieży.

94. Warunkiem wstępnym oceny postępów dokonanych dzięki gwarancji dla młodzieży jest dostępność wartości bazowych dotyczących sytuacji przed jej wdrożeniem (np. liczby osób NEET otrzymujących pomoc ze strony publicznych służb zatrudnienia przed wprowadzeniem gwarancji w życie). W tym względzie wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, dysponowały ograniczonymi informacjami na temat typu pomocy udzielanej młodzieży NEET, liczby zapewnianych ofert/usług i powiązanych kosztów.

95. Trybunał odnotował także kilka problemów z niespójnością i wiarygodnością danych przekazywanych przez państwa członkowskie Komitetowi ds. Zatrudnienia. Problem dotyczący z porównywalności pojawił się, gdyż państwa członkowskie w różny sposób przekazują Komitetowi ds. Zatrudnienia dane dotyczące na przykład docelowej grupy wiekowej, metodyki obliczania liczby nowych uczestników w momencie wprowadzania w życie gwarancji dla młodzieży, informacji na temat przypadków opuszczenia systemu oraz dostępności danych na temat monitorowania (zob. także załącznik).

96. W państwach członkowskich, w których działało kilku usługodawców wdrażających gwarancję dla młodzieży i nie wdrożono jednego zharmonizowanego systemu sprawozdawczości odnotowano problemy dotyczące między innymi kompletności danych.

97. Miało to miejsce na przykład we Francji, gdzie organy krajowe nie są w stanie przekazywać informacji na temat sytuacji młodzieży NEET po opuszczeniu systemu (zob. pkt 55). Ponadto francuski system monitorowania nie obejmuje wszystkich potencjalnych usługodawców wdrażających gwarancję dla młodzieży. Przykładowo nie są nim objęte oferty przedstawiane przez Ministerstwo Edukacji osobom wcześniej kończącym naukę za pośrednictwem *Réseaux Formation Qualification Emploi*. Podobna sytuacja miała miejsce w Portugalii, gdzie nie były zgłaszane oferty przedstawiane młodzieży NEET przez Ministerstwo Edukacji.

98. Z kolei Włochy wprowadziły kompleksowy elektroniczny system monitorowania gwarancji dla młodzieży (zob. ramka 7).

Ramka 7 – Korzystanie ze zintegrowanej bazy danych do monitorowania gwarancji dla młodzieży (Włochy)

W 2014 r. Włochy utworzyły elektroniczny system na potrzeby zarządzania gwarancją dla młodzieży. Jest on przeznaczony do rejestrowania, a następnie sprawdzania statusu NEET uczestników programu w jednej bazie danych. Dane wprowadzane do systemu zawierające informacje na temat statusu zatrudnienia uczestników obejmują także informacje przekazane przez wydziały regionalne i agencje pracy. System ten jest także powiązany z bazą danych Ministerstwa Edukacji, co umożliwia sprawdzenie sytuacji danych osób w zakresie kształcenia. Cotygodniowe sprawozdania na temat

liczby zarejestrowanych osób NEET i złożonych ofert są publikowane w sekcji dotyczącej monitorowania na specjalnej stronie internetowej poświęconej gwarancji dla młodzieży.

Ocena wkładu ze strony inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

99. Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) została wprowadzona w celu wsparcia wdrażania gwarancji dla młodzieży oraz wzmocnienia i przyspieszenia działań na rzecz poszczególnych osób zaliczanych do młodzieży NEET.

100. Jako że środki finansowe z YEI uzupełniają finansowanie w ramach EFS i stanowią istotną część zasobów finansowych dostępnych na potrzeby wdrażania gwarancji dla młodzieży, Trybunał ocenił także, w jaki sposób inicjatywa ta przyczynia się do wdrożenia aspektów już opisanych w poprzednich częściach niniejszego sprawozdania dotyczących ogólnego wdrażania gwarancji dla młodzieży.

101. W związku z tym Trybunał zbadał:

- czy przeprowadzono odpowiednią analizę i ocenę interwencji w ramach YEI ujętych w PO;
- czy określono cele i opracowano ważne mechanizmy monitorowania w celu oceny rezultatów;
- jakie rezultaty osiągnięto dotychczas oraz czy były one zgodne z ustanowionymi celami.

Niewystarczająca ocena populacji młodzieży NEET miała wpływ na projekt PO w ramach YEI

102. Ze względu na niejednorodność populacji młodzieży NEET, na którą zwrócono uwagę w zaleceniu Rady, należałoby przeprowadzić szczegółową ocenę w celu odpowiedniego określenia populacji docelowej inicjatywy YEI.

103. Trybunał ustalił, że oceny przeprowadzone przez państwa członkowskie, w których zorganizowano wizyty, w celu określenia populacji docelowej YEI były powierzchowne i ogólne. Wszystkie pięć państw członkowskich podzieliło populację docelową YEI na dwie podgrupy: bierną zawodowo młodzież NEET i bezrobotną młodzież NEET. Nie

przeprowadzono szczegółowej oceny grupy docelowej dla kategorii takich jak osoby wcześniej kończące naukę, osoby gospodarczo i społecznie wrażliwe, długotrwale bezrobotni lub osoby najbardziej odizolowane od rynku pracy.

104. Na przykład we Francji w krajowym PO w ramach YEI stwierdzono, że połowa młodzieży NEET w wieku 15-24 lat jest wysoko wykwalifikowana i tymczasowo nieobecna na rynku pracy. Nie określono w nim jednak, czy zasoby YEI będą koncentrować się na pozostałej części populacji, która prawdopodobnie będzie wymagać większej pomocy.

105. Żadne z pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono wizyty, nie dokonało globalnej oceny charakterystyki populacji młodzieży NEET, gdyż w celu uzasadnienia opcji zawartych w PO wykorzystały one tylko dane statystyczne takie jak wiek i rozmieszczenie regionalne oraz poziom kształcenia. W związku z tym organy krajowe nie przeprowadziły odpowiedniej oceny luk.

106. Ponadto nie przeprowadzono badań w celu określenia lokalizacji lub statusu społecznego, rodzinnego i ekonomicznego młodzieży NEET. Nie przeprowadzono także badań w celu ustalenia, jakie działania mogłyby zmaksymalizować trwałą integrację różnych podgrup młodzieży NEET na rynku pracy. Ponadto oceny rynku nie zostały wykorzystane do ustalenia liczby osób uczestniczących w działaniach dotowanych w ramach YEI, takich jak oferty pracy, szkolenie, praktyki zawodowe lub przygotowanie zawodowe. Nie przeprowadzono ocen luk ani niedostosowania umiejętności w celu uzasadnienia priorytetowych obszarów interwencji.

107. W przypadku pięciu państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, ogólna liczba młodzieży NEET korzystającej z finansowania w ramach YEI została ustalona na podstawie kwoty przydzielonej na dany typ oferty i jej kosztów jednostkowych. Przydział zasobów na potrzeby poszczególnych typów ofert nie był oparty na ocenie.

108. Na przykład Hiszpania zatwierdziła zestaw działań, które miały być finansowane z YEI, ale każdy region mógł podjąć decyzję na temat dokładnych cech i kosztów każdego działania współfinansowanego w ramach tej inicjatywy.

109. Brak wszechstronnej wiedzy na temat populacji NEET przyczynił się do raczej niejasnego projektu PO, w którym nie zdefiniowano grup docelowych wymagających największej pomocy ani nie uzasadniono, dlaczego zaproponowane działania byłyby najbardziej odpowiednie do wyeliminowania istniejących rozbieżności.

110. Trybunał stwierdził, że głównym czynnikiem wpływającym na przydział środków finansowych była dostępność usługodawców mogących przedstawić oferty młodzieży NEET. W chorwackim PO EFS wyraźnie wspomniano, że środki finansowe z YEI są ukierunkowane na bierną zawodowo i bezrobotną młodzież NEET, która może być natychmiast objęta działaniami, co powoduje, że od 2019 r. długotrwale bezrobotna młodzież NEET ma być finansowana z EFS.

111. Podczas przygotowywania programów operacyjnych faktycznie przeprowadzono konsultacje z właściwymi zainteresowanymi stronami, w szczególności organizacjami młodzieżowymi, związkami i organizacjami pracodawców. Podczas rozmów przeprowadzonych przez Trybunał z tymi organizacjami niektóre z nich narzekały jednak na niedostateczną przejrzystość procedury i uważały, że brakowało należytych konsultacji. Na przykład w Portugalii przedstawiciele związków i organizacji młodzieżowych twierdzili, że zwrócono się o ich zaangażowanie dopiero na późnym etapie przygotowywania PO.

Ryzyko, że YEI/EFS zastępują finansowanie krajowe

112. Środki finansowe z YEI są przekazywane z budżetu UE jako uzupełnienie już dostępnych środków finansowych w ramach EFS na rzecz PO na lata 2014-2020 w celu zapewnienia dodatkowego wsparcia poszczególnym osobom NEET, w szczególności wymagającym największej pomocy. Unijne środki finansowe na potrzeby YEI/EFS nie powinny jednak zastępować publicznych ani równoważnych wydatków strukturalnych państwa członkowskiego²⁵.

113. Państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole, nie były w stanie potwierdzić, czy środki finansowe w ramach YEI/EFS będą generować wzrost netto

²⁵ Art. 95 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

wydatków publicznych przydzielonych na młodzież NEET. W związku z tym istnieje ryzyko, że zasoby YEI/EFS nie doprowadzą do wzrostu netto poziomu dostępnych środków finansowych dla młodzieży NEET oraz że będą one przynajmniej częściowo zastępować wydatki finansowane wcześniej z budżetów krajowych. Fakt, że wydatki kwalifikowały się już we wrześniu 2013 r., mimo iż Komisja zatwierdziła pierwsze PO/osie w ramach YEI/EFS w czerwcu/lipcu 2014 r. (we Francji i Włoszech), a pozostałe cztery oceniane PO zostały zatwierdzone na koniec 2014 r., poskutkowało wyłącznie zwiększeniem tego rodzaju ryzyka.

114. Ponadto przeprowadzona przez Trybunał ocena PO/osie w ramach YEI/EFS także pokazała, że większość działań, które miały uzyskać finansowanie z YEI, istniała już przed wprowadzeniem gwarancji dla młodzieży. W Portugalii było tak w przypadku 81% środków finansowych z YEI. Nie musi to być koniecznie negatywne zjawisko, wskazuje jednak na to, że istnieje ryzyko zastępowania finansowania krajowego przez środki finansowe z YEI/EFS.

115. Nie jest także jasne, czy wartości docelowe wskaźników wykonania dla produktów w ramach PO YEI/EFS odpowiadają wzrostowi netto liczby osób NEET otrzymujących pomoc. Na przykład oś YEI hiszpańskiego PO w ramach EFS ma na celu zapewnianie wsparcia 1 057 527 osobom NEET. Organy krajowe nie potwierdziły jednak, że liczba ta odpowiadała wzrostowi netto liczby ofert przedstawianych tym osobom (w porównaniu z sytuacją przed wejściem w życie YEI).

116. Jeszcze trudniejsze jest dokonanie oceny wartości dodanej środków finansowych YEI w zapewnianiu pomocy młodzieży NEET, jeśli w PO tylko częściowo uzasadniono przydział dostępnych środków finansowych. Tak było w przypadku Chorwacji, gdzie tylko 69% środków finansowych dostępnych w ramach osi YEI w ramach PO EFS zostało przydzielonych na rzecz konkretnych działań, a 31% nie zostało jeszcze powiązanych z żadnymi działaniami.

Jakość danych i wytyczne Komisji dotyczące gromadzenia danych mają wpływ na pomiar rezultatów YEI

117. Aby zmierzyć osiągnięcia związane z wykorzystaniem środków finansowych YEI/EFS, w rozporządzeniu zdefiniowano 12 obowiązkowych wskaźników rezultatu²⁶. W odniesieniu do wszystkich tych wskaźników należy ustanowić scenariusze bazowe i wartości docelowe, a następnie monitorować i przekazywać dane na temat wdrożenia.

118. Trybunał ocenił adekwatność scenariuszy bazowych i wartości docelowych dotyczących rezultatu ustanowionych przez państwa członkowskie, w których przeprowadzono wizyty, a także sposób zestawiania i przekazywania danych na temat monitorowania.

Jakość danych utrudnia ocenę scenariuszy bazowych i wartości docelowych

119. Podczas negocjacji dotyczących programów operacyjnych od Komisji wymaga się sprawdzenia wiarygodności wykorzystanych scenariuszy bazowych w celu zagwarantowania solidności danych docelowych. Stanowi to część kontroli warunków wstępnych, a jeśli scenariusza bazowego nie potwierdzają dowody lub brakuje danych historycznych, odpowiednie państwo członkowskie powinno opracować plan działania.

120. Komisja zapewnia państwom członkowskim wytyczne dotyczące określania wielkości bazowych. We wszystkich ocenianych państwach członkowskich Trybunał zaobserwował jednak, że wartość bazowa dla wskaźników rezultatu była zasadniczo oparta na danych historycznych dotyczących tego, w jakim stopniu udało się ukończyć podobne działania, na późniejszej integracji uczestników na rynku pracy oraz na informacjach statystycznych dotyczących dystrybucji wśród biernych zawodowo i bezrobotnych uczestników.

121. Trybunał zwrócił się do organów krajowych o przedstawienie dowodów potwierdzających dane leżące u podstaw informacji w tym względzie. Wszystkie państwa członkowskie przekazały ogólne wyjaśnienia dotyczące procesu zestawiania danych, ale żadne z nich nie było w stanie przedstawić pełnych wymaganych informacji.

²⁶ Rozporządzenie (UE) nr 1304/2013 (załącznik II).

122. Na przykład we Włoszech i Hiszpanii zestawienie danych było wynikiem podejścia oddolnego. Faktycznie w przypadku obydwu państw członkowskich przedstawiono dowody potwierdzające, że gromadzono regionalne dane na temat wskaźników skuteczności dotyczących ukończenia działań przez młodzież NEET oraz wskaźników dotyczących jej późniejszej integracji na rynku pracy. Dane leżące u podstaw informacji wykorzystane przez różne regiony do uzyskania wartości bazowych nie zostały jednak udostępnione Trybunałowi na potrzeby oceny.

123. Portugalia przekazała dane podstawowe, jednak Trybunał stwierdził błędy w obliczeniach wskaźników. Ponadto dane wykorzystane do oszacowania wskaźników bazowych nie były wystarczająco kompleksowe (zob. **ramka 8**).

Ramka 8 – Zidentyfikowane uchybienia w ustanawianiu wartości bazowych w Portugalii

Błąd w obliczeniach: w obliczeniach wartości bazowej dla wskaźnika CR01 („bezrobotni uczestnicy, którzy ukończyli interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych”) zastosowany mianownik nie był spójny z danymi wykorzystanymi do obliczenia licznika, gdyż mianownik zawierał więcej działań niż wykorzystano do obliczenia licznika. Gdyby dane były spójne, wartość bazowa wzrosłaby z 50,5% do 79%. Podobne problemy wykryto w przypadku wskaźników CR04 i CR07, które stanowią wariację CR01, ale mają zastosowanie do młodzieży NEET długotrwale bezrobotnej lub biernej zawodowo.

Niewystarczająca reprezentatywność: rezultaty uzyskane w ramach programu INSERJOVEM zostały wykorzystane jako wskaźniki zastępcze w celu oszacowania wskaźników CR02 („bezrobotni uczestnicy, którzy otrzymają ofertę pracy, ustawicznego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu po opuszczeniu programu”) i CR03 („bezrobotni uczestnicy, uczestniczący w kształceniu/szkoleniu lub uzyskujący kwalifikacje lub pracujący, w tym prowadzący działalność na własny rachunek, po opuszczeniu programu”). Zakres programu INSERJOVEM nie był jednak wystarczająco szeroki, aby był reprezentatywny dla działań w obszarze kształcenia lub przedsiębiorczości. Podobne problemy stwierdzono w przypadku wskaźników CR05, CR06, CR08 i CR09, które stanowią wariację CR02 i CR03, ale mają zastosowanie do młodzieży NEET długotrwale bezrobotnej lub biernej zawodowo.

124. Jednym z ważnych elementów ustanawiania wartości bazowych i docelowych dla wskaźników wykonania jest określenie oczekiwanego wskaźnika skuteczności dla

uczestników. W Chorwacji i Portugalii stosowane były różne wskaźniki skuteczności w zależności od statusu uczestników w momencie objęcia systemem, przy czym biernej zawodowo młodzieży NEET przypisano niższy oczekiwany wskaźnik skuteczności. Nie przedstawiono jednak dowodów uzasadniających zastosowanie różnych wskaźników. W Hiszpanii i we Włoszech zastosowane oczekiwane wskaźniki skuteczności były takie same, niezależnie od tego, czy uczestnicy byli bierni zawodowo, czy bezrobotni, gdyż nie istniała statystyczna korelacja między ich statusem w momencie objęcia systemem a wskaźnikiem skuteczności.

125. W odniesieniu do wartości docelowych, które miały zostać osiągnięte w roku referencyjnym, Trybunał ustalił, że nie wszystkie państwa członkowskie oczekiwały, iż osiągną postępy w porównaniu z sytuacją bazową. Na przykład we francuskim krajowym PO YEI/EFS cele, które należało osiągnąć, były podobne do odnotowywanych w przeszłości. Jeśli jako wartości docelowe ustanowiono wyższe szacunkowe wskaźniki skuteczności, nie były one uzasadnione lub były uzasadnione tylko w sposób bardzo ogólnikowy.

126. Wiarygodność scenariuszy bazowych i wartości docelowych ustanowionych we wszystkich państwach członkowskich nie mogła zostać oceniona, gdyż dane potwierdzające nie zostały udostępnione Trybunałowi lub, jeśli zostały przekazane, ich jakości nie uznano za wystarczającą.

Problemy związane z wytycznymi Komisji dotyczącymi gromadzenia danych

127. Aby zapewnić wsparcie państwom członkowskim i spójność w zakresie zgłaszania wskaźników rezultatu, Komisja wydała wytyczne ustanawiające minimalne wymagania, które musi spełnić każdy system monitorowania, aby możliwe było wykonanie zadań wymaganych w rozporządzeniach²⁷.

128. Zgodnie z wytycznymi Komisji wskaźniki rezultatu YEI/EFS powinny wskazywać, czy uczestnicy ukończyli interwencję w ramach YEI, czy otrzymali następnie ofertę lub doszło do

²⁷ Annex D – Practical guidance on data collection and validation (Załącznik D – praktyczne wytyczne dotyczące gromadzenia i walidacji danych), maj 2016 r.

faktycznej zmiany ich sytuacji, niezależnie od tego, czy ukończyli interwencję, oraz czy otrzymana oferta była powiązana z uczestnictwem w działaniu wspieranym w ramach YEI/EFS. W przypadku osoby, która nie ukończyła udziału w interwencji lub operacji współfinansowanej z YEI/EFS, można mówić o pozytywnym rezultacie dotyczącym otrzymania i przyjęcia oferty, co sugeruje, że wskaźniki YEI/EFS nie odnoszą się już do wartości dodanej działania w ramach YEI. Z podejściem tym wiąże się ryzyko zawyżenia rezultatów (zob. **ramka 9**).

Ramka 9 – Zawyżone rezultaty YEI

Przykładem zawyżenia rezultatów może być przypadek osoby z grupy NEET, która została wyznaczona do uczestnictwa w rocznym programie szkoleniowym mającym na celu zapewnienie jej kwalifikacji ułatwiających wejście na rynek pracy. Osoba taka może na przykład po sześciu miesiącach, nie ukończywszy szkolenia i nie uzyskawszy certyfikatu, przerwać uczestnictwo w działaniu i przyjąć ofertę dwumiesięcznej pracy w zupełnie innej dziedzinie. Z wytycznych Komisji wynika, że osobę tę należy zaliczyć do grupy, w przypadku której nie ukończono interwencji YEI, ale otrzymano ofertę po zakończeniu udziału w interwencji i przyjęto tę ofertę w ciągu czterech tygodni po zakończeniu działania w ramach YEI. Zgodnie ze wskaźnikiem oferta pracy przypisana jest więc do interwencji YEI, chociaż w rzeczywistości sytuacja przedstawia się odmiennie.

129. Na podstawie takiej interpretacji trudno jest zmierzyć rezultaty, by stwierdzić, czy interwencje YEI przyczyniły się do trwałej integracji młodzieży NEET na rynku pracy.

130. Ponadto wytyczne Komisji wyraźnie stanowią, że wskaźniki rezultatu powinny uwzględniać wszystkie oferty, niezależnie od ich jakości, w celu jasnego określenia sytuacji danej osoby cztery tygodnie i sześć miesięcy po zakończeniu uczestnictwa we współfinansowanym działaniu. Nie zostało jednak dokładnie określone, kiedy oferta jest uwzględniana we wskaźnikach rezultatu ze względu na raczej elastyczną interpretację warunku „po zakończeniu programu”. Oferty otrzymane w czasie korzystania ze wsparcia z YEI są zaliczane do rezultatów, tak samo jak oferty niepowiązane z dotowaną ofertą w ramach YEI lub będące efektem własnej inicjatywy uczestnika.

131. Wytyczne Komisji stanowią także, że wskaźniki rezultatu powinny obejmować „osoby, które uzyskały kwalifikacje w rezultacie interwencji”²⁸. Na przykład jeśli interwencja YEI obejmuje zapewnianie certyfikowanego szkolenia prowadzącego do zdobycia kwalifikacji końcowych, uznaje się, że osoba ukończyła działanie w obszarze kwalifikacji. Osiągnięcie to jest jednak ponownie automatycznie liczone jako rezultat w ramach przekazywanych wskaźników dotyczących sytuacji cztery tygodnie i sześć miesięcy później. Taką sytuację zaobserwowano podczas wizyty w Hiszpanii.

132. Kolejna kwestia dotycząca wytycznych Komisji budząca zaniepokojenie odnosi się do uczestników, którzy otrzymali ofertę w ramach operacji YEI, ale jej nie przyjęli. W wytycznych stwierdzono, że oferta ta powinna być uznana za pozytywny rezultat, nawet jeśli została odrzucona i nie odpowiadała profilowi danej osoby.

133. Podobny problem powstaje, gdy uczestnik działania YEI otrzymuje inną ofertę (także dotowaną w ramach YEI), w tej samej bądź innej dziedzinie. Jeśli przyjmuje drugą z ofert, uznaje się, że nie ukończył poprzedniego działania, a jednocześnie że otrzymał ofertę dzięki inicjatywie YEI. W rzeczywistości jest on dwa razy uwzględniany w obliczeniach wskaźników, a zasoby w ramach YEI „konkurują” o niego w nieefektywny sposób.

134. Na podstawie powyższych informacji Trybunał stwierdził, że interpretacja zaprezentowana przez Komisję w wytycznych prowadzi do sytuacji, w której dane wykorzystywane do zgłaszania wskaźników rezultatu nie odzwierciedlają odpowiednio oddziaływania działań współfinansowanych z YEI i przyczyniają się do zawyżania rezultatów.

Państwa członkowskie tylko częściowo wykorzystywały dodatkowe płatności zaliczkowe na rzecz PO YEI/EFS

135. W maju 2015 r. Komisja zaproponowała zwiększenie kwoty początkowych płatności zaliczkowych w ramach przydziału środków na rzecz YEI/EFS do 30% (zamiast standardowo

²⁸ Annex D – Practical guidance on data collection and validation [Załącznik D – praktyczne wytyczne dotyczące gromadzenia i walidacji danych], maj 2016 r., s. 95.

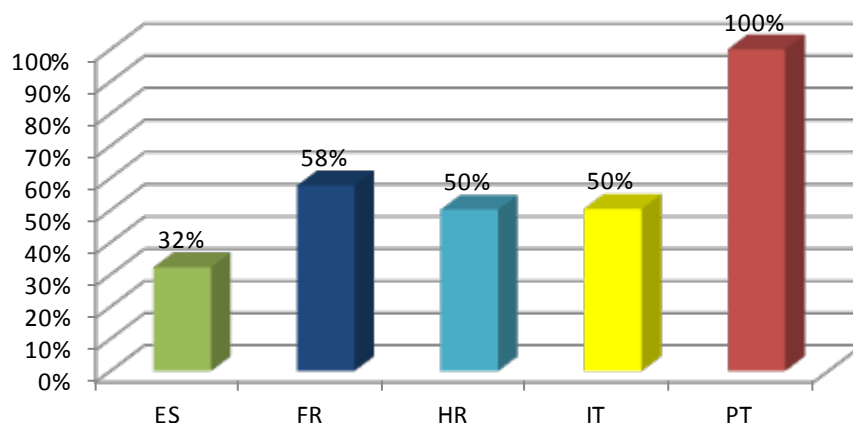
o 1%) w celu szybkiego zareagowania na bezrobocie wśród młodzieży²⁹. Na mocy tego samego rozporządzenia jest także wymagane, by uzasadnić wypłatę 50% dodatkowej kwoty początkowych płatności zaliczkowych lub 14,5% wszystkich środków finansowych w ramach YEI przydzielonych państwu członkowskiemu poprzez przedstawienie wniosków o płatność okresową na dzień 23 maja 2016 r. Państwa członkowskie, które nie spełnią tego warunku, muszą zwrócić całą dodatkową kwotę początkowych płatności zaliczkowych.

136. Oprócz Portugalii, której udało się uzasadnić całą dodatkową kwotę otrzymanych płatności zaliczkowych do dnia 23 maja 2016 r., pozostałe państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole, były w stanie jedynie przedstawić wnioski o płatność odpowiadające ułamkowi dodatkowej kwoty otrzymanych płatności zaliczkowych, od 58% we Francji do 32% w przypadku Hiszpanii (zob. **rys. 13**).

137. W 2016 r. Komisja wezwała Hiszpanię do zwrotu 273,6 mln euro, gdyż uzasadniona kwota wynosiła mniej niż 50%. Nie oznaczało to jednak utraty unijnych środków finansowych dla państwa członkowskiego, gdyż łączny przydzielony wkład ze strony UE nie zmienił się.

²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/779 z dnia 20 maja 2015 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1304/2013 w zakresie dodatkowej kwoty początkowych płatności zaliczkowych wypłacanych na rzecz programów operacyjnych wspieranych w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (Dz.U. L 126 z 21.5.2015, s. 1).

Rys. 13 – Odsetek dodatkowych płatności zaliczkowych w ramach YEI, których wypłata na dzień 23 maja 2016 r. była uzasadniona



Źródło: System SFC2014.

138. Fakt, że państwa członkowskie były w stanie tylko częściowo wykorzystać zwiększony poziom płatności zaliczkowych wskazuje, że Komisja, gdy zaproponowała zwiększenie dodatkowej kwoty otrzymanych płatności zaliczkowych, nie doszacowała czasu wymaganego do wdrożenia odpowiednich systemów wydatkowania środków i ich zgłaszania.

Zgłoszone rezultaty pozostają poniżej oczekiwań w przypadku działań wspieranych z YEI/EFS

139. Rezultaty YEI muszą być wyraźnie wykazane i przekazane Komisji. Wymagają one specjalnych rozwiązań w zakresie monitorowania i ewaluacji³⁰ oprócz standardowego rocznego sprawozdania z realizacji, które należy przekazać Komisji w odniesieniu do każdego PO EFS³¹.

140. W pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, Trybunał dokonał przeglądu rocznych sprawozdań z realizacji w celu oceny postępów poczynionych od 2013 r. Analiza przeprowadzona przez Trybunał nie obejmuje Chorwacji, gdyż umowa o dofinansowanie z YEI została podpisana dopiero w listopadzie 2015 r., a jej wdrażanie

³⁰ Art. 19 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013.

³¹ Art. 50 ust. 1 i ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013.

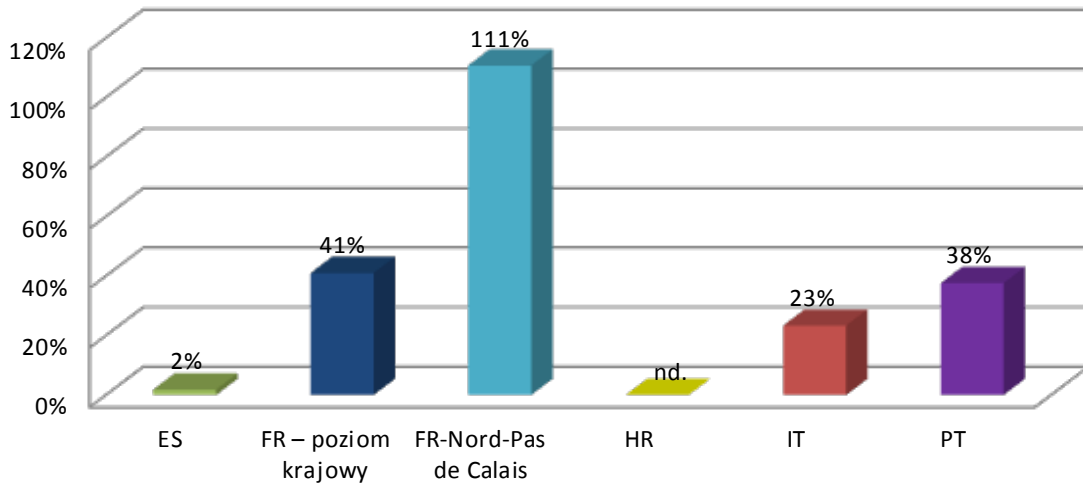
rozpoczęło się dopiero w drugiej połowie 2015 r. Ponadto w hiszpańskim rocznym sprawozdaniu z realizacji za 2015 r. nie zostały zawarte żadne zaktualizowane dane, a ponownie zaprezentowane zostały dane z 2014 r.³²

141. Do końca 2015 r. państwa członkowskie osiągnęły wartości docelowe produktu w ramach YEI w różnym zakresie: we Francji (Nord-Pas-de-Calais) wstępne wartości docelowe produktu, tj. liczba uczestników, zostały już przekroczone (111%), podczas gdy we Włoszech osiągnięto jedynie 23% wstępnej wartości docelowej (zob. rys. 14.1).

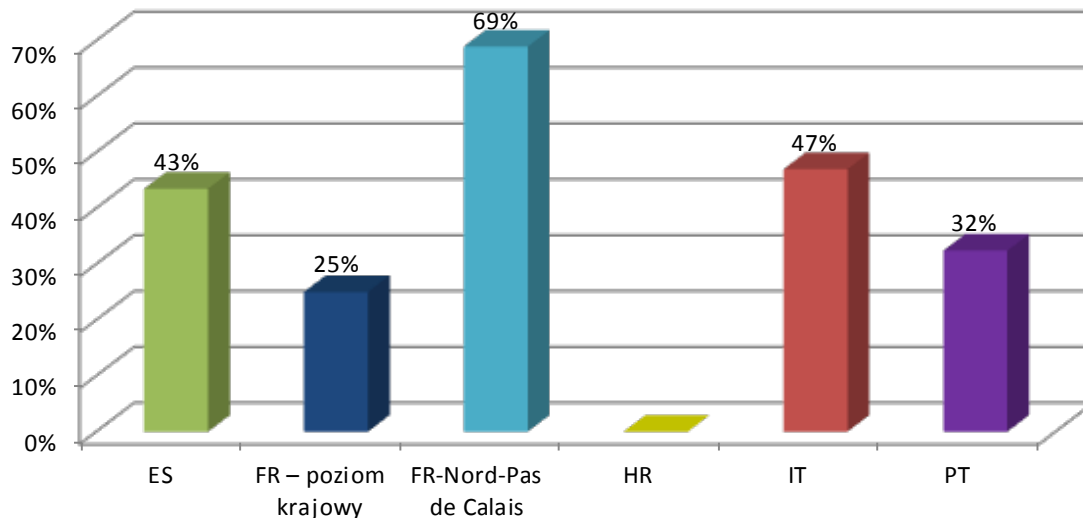
³² W hiszpańskim rocznym sprawozdaniu z realizacji za 2015 r. nie zawarto żadnych aktualizacji danych udostępnionych już w pierwszym rocznym sprawozdaniu z realizacji, które były wartościami szacunkowymi. Było to zgodnie z decyzją hiszpańskich organów o tym, by dane dotyczące operacji jeszcze formalnie niewybranych lub częściowo wdrożonych nie były objęte sprawozdawczością.

Rys. 14 – Cele osiągnięte dzięki środkom finansowym z YEI/EFS na koniec 2015 r.¹

14.1 – odsetek wszystkich osiągniętych wartości docelowych produktu w ramach YEI



14.2 – odsetek uczestników, którzy zakończyli interwencję



¹ Dane dla Hiszpanii dotyczą tylko 2014 r.

Źródło: roczne sprawozdanie z realizacji za 2015 r.

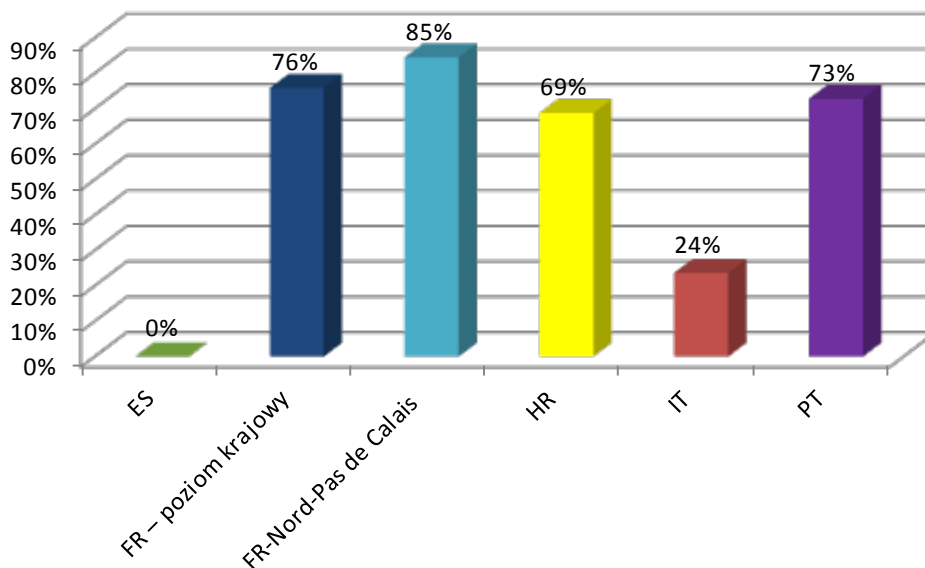
142. Także odsetek uczestników, którzy ukończyli program gwarancji dla młodzieży finansowany z YEI/EFS, różni się w poszczególnych państwach członkowskich: Trybunał odnotował w szczególności, że w przypadku krajowego francuskiego PO YEI/EFS oraz osi YEI/EFS portugalskiego PO EFS interwencję ukończyła mniej niż jedna trzecia uczestników. Rodzi to obawy dotyczące skuteczności działań w ramach gwarancji dla młodzieży finansowanych z YEI/EFS (zob. **rys. 14.2**).

143. Informacje przekazywane przez państwa członkowskie pokazują także, że najmniejsze korzyści odniosła bierna zawodowo grupa młodzieży NEET. Na przykład w Portugalii żaden z uczestników nie pochodził z grupy biernej zawodowo. Ponadto tylko 1% uczestników w pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, było niepełnosprawnych, 8% było imigrantami (z czego 95% we Francji), a 22% pochodziło z gospodarstw domowych dotkniętych bezrobociem (w tym 50% w Portugalii).

Ograniczone wykorzystanie środków finansowych z YEI/EFS na koniec 2015 r.

144. Poziomy wydatków zgłoszone w rocznych sprawozdaniach z realizacji za 2015 r. pokazują, że tylko Portugalia przedstawiła wniosek o płatność odpowiadający 47% całkowitego budżetu YEI/EFS w danym roku. Oprócz Hiszpanii, która nie zadeklarowała żadnej kwoty zaciągniętych zobowiązań, pozostałe państwa członkowskie zadeklarowały zobowiązania na kwoty wynoszące od 24% (Włochy) do 85% (Francja – Nord-Pas-de-Calais) ogólnego budżetu (zob. rys. 15).

Rys. 15 – Odsetek zadeklarowanych wydatków na koniec 2015 r.



Źródło: roczne sprawozdanie z realizacji za 2015 r.

145. Pokazuje to, że dodatkowe unijne środki finansowe udostępnione w ramach YEI/EFS nie zostały w pełni wykorzystane przez państwa członkowskie na potrzeby dodatkowych działań wspomagających dla młodzieży NEET, co wiąże się z ryzykiem konieczności zwrotu na rzecz

Komisji dodatkowej kwoty płatności zaliczkowych (zob. pkt 135-138). W świetle tego wiele państw członkowskich oświadczyło, że nie wprowadziły one jeszcze odpowiednich rozwiązań administracyjnych na potrzeby poświadczenia poniesionych wydatków (tj. nie wyznaczyły jeszcze instytucji zarządzających i certyfikujących). Powszechnym problemem w tym względzie było ustanowienie systemu informatycznego umożliwiającego śledzenie wydatków.

Opóźnienia we wdrażaniu ograniczyły wartość pierwszych ocen działań wspomagających w ramach YEI/EFS

146. Państwa członkowskie powinny przeprowadzić ocenę dotyczącą skuteczności, wydajności i oddziaływania wsparcia z YEI/EFS co najmniej dwa razy w okresie programowania. Pierwsza ocena musiała zostać zakończona do dnia 31 grudnia 2015 r.³³, a druga musi zostać przeprowadzona do dnia 31 grudnia 2018 r.

147. Analiza przeprowadzona przez Trybunał wykazała, że żadne ze sprawozdań z oceny przekazanych przez państwa członkowskie, jako że programy były na wczesnych etapach realizacji, nie oceniało wydajności działań finansowanych z YEI, ich opłacalności ani oddziaływania. Ograniczenia systemów monitorowania i brak wiarygodnych danych także miały wpływ na jakość tych ocen. W szczególności Hiszpania, Chorwacja i Portugalia zgłosiły trudności we wdrażaniu systemu informatycznego wykorzystywanego do zarządzania bazą danych.

148. W oparciu o powyższe Trybunał uznał, że chociaż w rozporządzeniu przewidziano przeprowadzenie pierwszych ocen do dnia 31 grudnia 2015 r., opóźnienia we wdrażaniu ograniczały ich użyteczność.

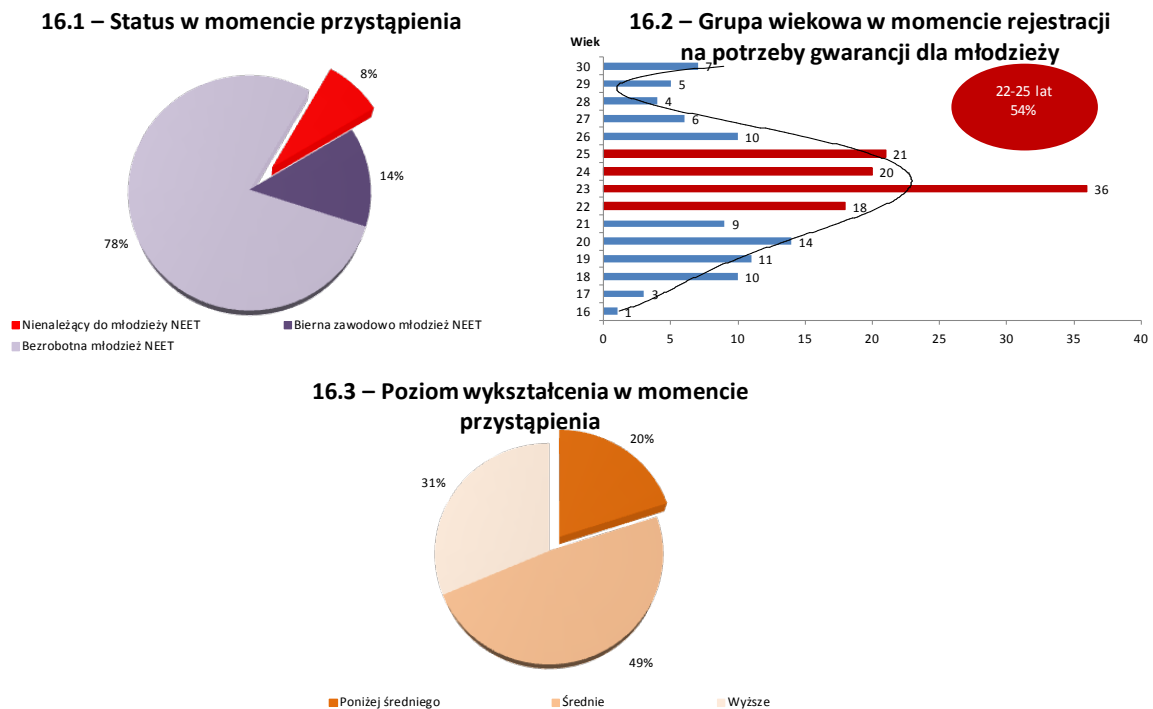
³³ Art. 19 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1304/2013.

Trudności we wdrażaniu potwierdzono przez bezpośrednio dobraną próbę przypadków indywidualnych

149. Trybunał przeanalizował także indywidualne przypadki w ramach próby 175 uczestników działań w ramach gwarancji dla młodzieży współfinansowanych przez YEI/EFS. W każdym państwie członkowskim wybrano losowo 35 osób, z wyjątkiem Francji, gdzie wybrano 20 uczestników z krajowego PO i kolejnych 15 z PO Nord-Pas-de-Calais.

150. Podczas przystępowania do systemu gwarancji dla młodzieży 78% wszystkich wybranych uczestników było bezrobotnych, 14% było biernych zawodowo, a 8% nie spełniało kryteriów niezbędnych do zakwalifikowania ich jako młodzież NEET (zob. **rys. 16.1**). Ponadto 11% uczestników przystąpiło do działania przed wprowadzeniem w życie gwarancji dla młodzieży lub nie mieściło się w grupie wiekowej określonej w PO³⁴, co sprawiało, że nie kwalifikowali się oni do uzyskania współfinansowania.

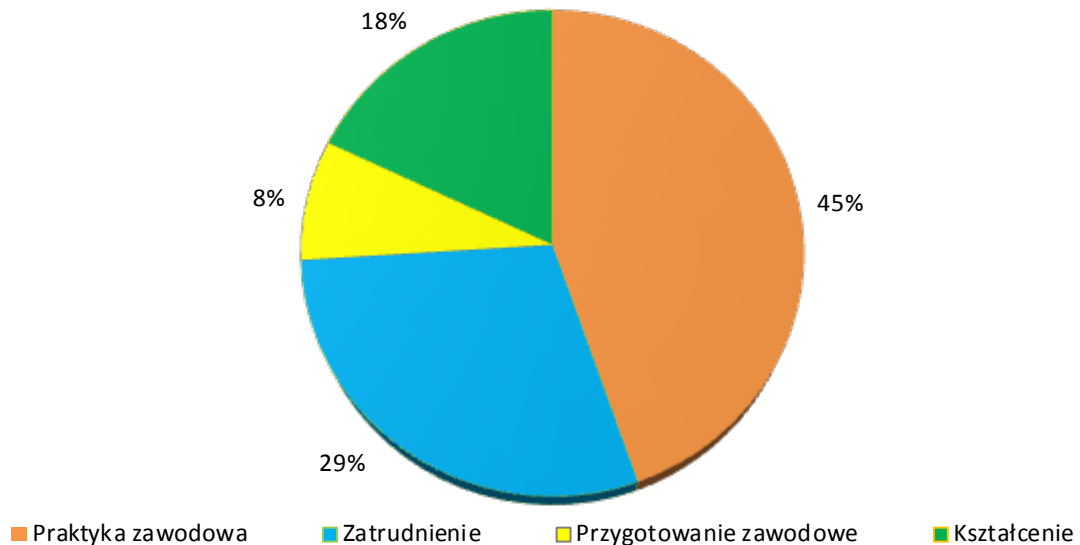
³⁴ Hiszpańskie zasady kwalifikowalności wymagały wcześniejszej rejestracji w bazie danych gwarancji dla młodzieży – *Sistema nacional de Garantía Juvenil*. Ponadto chociaż Hiszpania zwróciła się do Komisji z pytaniem o możliwość podniesienia wieku beneficjentów PO YEI w dniu 3 grudnia 2015 r., okazało się, że niektórzy uczestnicy już przed tą datą byli w wieku powyżej 25. roku życia.

Rys. 16 – Charakterystyka uczestników YEI objętych próbą

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji na temat indywidualnych uczestników przekazanych przez państwa członkowskie.

151. 54% uczestników mieściło się w grupie wiekowej 22-25 lat (zob. [rys. 16.2](#)). Ponadto 80% posiadało co najmniej wykształcenie średnie, a ponad 30% posiadało wykształcenie wyższe (zob. [rys. 16.3](#)). Dane te potwierdzają, że w największym stopniu z YEI korzystają osoby, które mają więcej kwalifikacji i są lepiej wykształcone.

152. Ze 175 osób objętych niniejszym przeglądem 25 opuściło system gwarancji dla młodzieży nie otrzymawszy oferty zatrudnienia, praktyki zawodowej, przygotowania zawodowego lub kształcenia. Pozostałych 150 osób otrzymało taką ofertę, przy czym na same praktyki zawodowe przypadło 45% ofert (zob. [rys. 17](#)). W 25 przypadkach uczestnicy nie otrzymali oferty. Było to spowodowane przedwczesnym opuszczeniem systemu przez beneficjentów lub zakończeniem działania towarzyszącego bez przedstawienia oferty. Miało to miejsce we Francji, gdzie pewni usługodawcy wdrażający gwarancję dla młodzieży zaprzestali udzielania wsparcia młodzieży NEET po czterech miesiącach ze względu na błędną interpretację stosowania zasady czterech miesięcy.

Rys. 17 – Typy oferty

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji na temat indywidualnych uczestników przekazanych przez państwa członkowskie.

153. Należy odnotować, że we Włoszech we wszystkich przypadkach osób objętych próbą, które przyjęły ofertę praktyk zawodowych (dziewięć), występowały istotne opóźnienia w płatnościach (co najmniej dwa miesiące). Włochy przyznały, że opóźnienia w płatnościach stanowiły powtarzający się problem dotyczący wszystkich praktyk zawodowych, nie tylko objętych próbą. Przeciętne opóźnienie w uzyskaniu płatności wyniosło faktycznie 64 dni.

154. Opóźnienie czasowe między rejestracją na potrzeby gwarancji dla młodzieży a przyjęciem oferty wynosiło średnio 112 dni (tj. mniej niż cztery miesiące). W 27% przypadków czas między rejestracją a przyjęciem oferty był jednak dłuższy niż cztery miesiące, a w 7% przypadków przekraczał jeden rok.

155. Na podstawie kryteriów oferty dobrej jakości stosowanych przez państwa członkowskie uznano, że w 91% przypadków oferty przedstawione uczestnikom były dobrej jakości. Odnotowano jednak brak dostosowania między profilami uczestników a ofertami (zob. **ramka 10**).

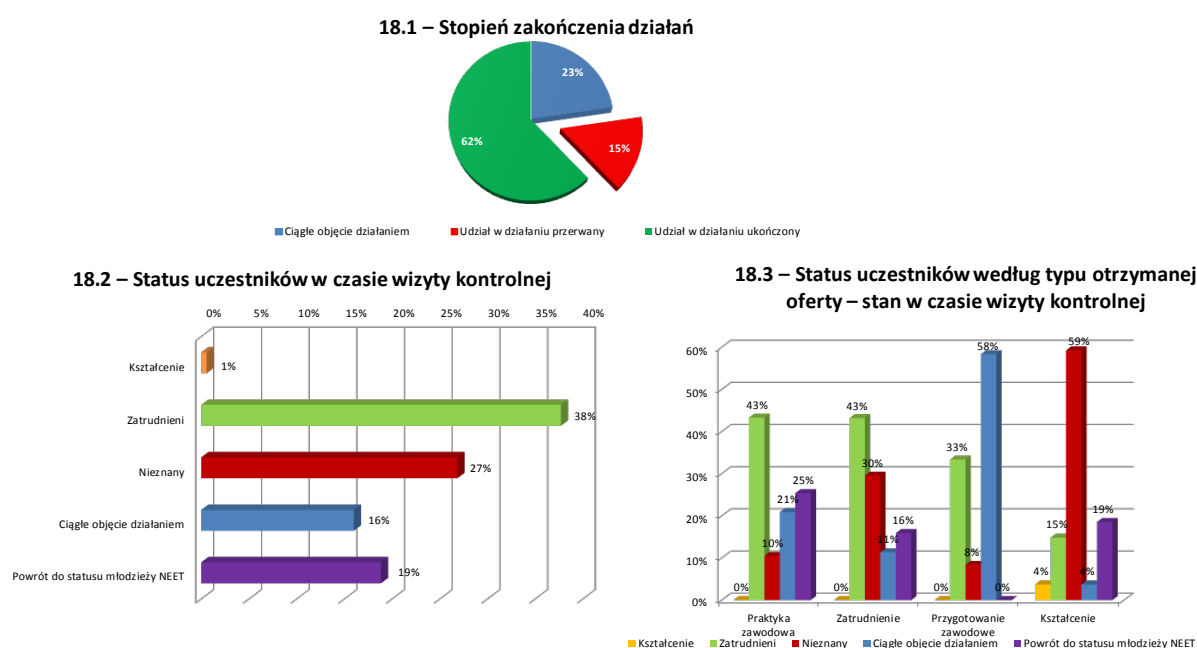
Ramka 10 – Przykłady braku dostosowania między indywidualnymi profilami a ofertami

Osoba posiadająca dyplom ukończenia studiów wyższych w dziedzinie inżynierii lądowej oraz trzyletnie doświadczenie zawodowe jako nauczyciel matematyki otrzymała ofertę rocznej praktyki zawodowej w szkole językowej. Celem był rozwój jej umiejętności nauczycielskich i nauka sposobów interakcji z uczniami. Po dziewięciu miesiącach uczestnik zrezygnował z praktyki zawodowej i wybrał status osoby bezrobotnej.

Osoba posiadająca dyplom ukończenia studiów wyższych w dziedzinie stosunków pracy otrzymała ofertę dwutygodniowej pracy jako pracownik budowlany, podczas gdy jej dokumentacja nie zawierała żadnej wzmianki o wcześniejszym doświadczeniu w tej dziedzinie ani o szczególnym zainteresowaniu pracą tego typu.

Osoba z tytułem magistra w dziedzinie psychologii prawa i psychologii śledczej otrzymała ofertę szkolenia w obszarze marketingu i zarządzania, chociaż nie wykazała szczególnego zainteresowania tą dziedziną.

156. W momencie przeprowadzania przeglądu 62% uczestników ukończyło działanie, 23% nadal było objętych działaniem, a 15% porzuciło udział w działaniu (z czego około dwóch trzecich w Chorwacji) (zob. **rys. 18.1**).

Rys. 18 – Wskaźnik ukończenia działań oraz aktualny status uczestników

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji na temat indywidualnych uczestników przekazanych przez państwa członkowskie.

157. Trwałość integracji uczestników na rynku pracy nadal stanowi wyzwanie. 38% uczestników było zatrudnionych lub uczestniczyło w kształceniu, jednak 19% uczestników powróciło do statusu młodzieży NEET. Ponadto sytuacja 27% uczestników (głównie w Hiszpanii, Francji i Włoszech) jest nieznana (zob. [rys. 18.2](#)).

158. Oferty zatrudnienia i praktyk zawodowych charakteryzowały się lepszymi wskaźnikami w zakresie integracji uczestników na rynku pracy (zob. [rys. 18.3](#)). Może to częściowo wyjaśniać fakt, że uczestnicy tych działań byli w mniejszym stopniu oddaleni od rynku pracy oraz posiadali lepsze wykształcenie i dłuższe doświadczenie zawodowe. Przed ponownym zaliczeniem do kategorii młodzieży NEET najskuteczniej chroniło młodzież przygotowanie zawodowe. Wiąże się to z długością przygotowania zawodowego, które trwa od roku do trzech lat.

WNIOSKI I ZALECENIA

159. Trybunał stwierdził, że siedem skontrolowanych państw członkowskich poczyniło wprawdzie postępy we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży i osiągnęło pewne rezultaty. Obecna sytuacja, po upływie ponad trzech lat od przyjęcia zalecenia Rady, nie spełnia jednak

początkowych oczekiwań wyrażanych podczas wprowadzania w życie gwarancji dla młodzieży, polegających na zapewnieniu oferty dobrej jakości całej młodzieży NEET w ciągu czterech miesięcy. Ponadto w pięciu skontrolowanych państwach członkowskich do czasu przeprowadzenia kontroli inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych miała bardzo ograniczony wkład w realizację celów gwarancji dla młodzieży.

Ocena postępów we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży

160. Ocena przeprowadzona przez Trybunał w oparciu o oczekiwania wynikające z wymogów zalecenia Rady ustanawiającego gwarancję dla młodzieży pokazała, że żadne z państw członkowskich nie zapewniło jeszcze całej populacji młodzieży NEET możliwości przyjęcia oferty w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego, co pomogłoby w jej integracji na rynku pracy w trwały sposób. Jako że gwarancja dla młodzieży opiera się na zaleceniu Rady, tj. „prawie miękkim”, jej wdrażanie zależy od dobrej woli państw członkowskich.

161. W odniesieniu do postępów w zakresie identyfikowania i rejestrowania młodzieży NEET Trybunał odnotował, że udział młodzieży NEET zarejestrowanej do końca 2015 r. nie zwiększył się istotnie, a ponadto trudno było ocenić wkład gwarancji dla młodzieży (zob. pkt 36-42).

162. W tym samym okresie liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu gwarancji dla młodzieży była zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, przy czym uzyskanie zatrudnienia stanowiło najczęstszy powód opuszczania systemu. W 2014 r. liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu odpowiadała jedynie około połowie liczby wszystkich zarejestrowanych, a w 2015 r. wzrosła do 62% (zob. pkt 43-50).

163. Ponadto w 2014 r. 70% pozytywnych przypadków opuszczenia systemu miało miejsce w terminie czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego. Jednakże w 2015 r. pogorszyła się sytuacja w czterech skontrolowanych państwach członkowskich, w których wartości średnie spadły do 59% (zob. pkt 51-52).

164. Trybunał przeanalizował dostępne informacje dotyczące uczestników 6, 12 i 18 miesięcy po opuszczeniu gwarancji dla młodzieży pod względem trwałości pozytywnych przypadków opuszczenia systemu. Kontrolerzy stwierdzili, że poziom trwałości ulegał stopniowemu pogorszeniu między 6. a 12. a następnie 18. miesiącem (zob. pkt 53-59).

Zalecenie 1

W odniesieniu do przyszłych inicjatyw w obszarze zatrudnienia państwa członkowskie i Komisja powinny:

- zarządzać oczekiwaniami poprzez ustanawianie realistycznych i możliwych do osiągnięcia celów i zamierzeń;
- przeprowadzać ocenę luk i analizy rynku przed ustanowieniem systemów.

Termin wdrożenia: przy składaniu propozycji nowej inicjatywy.

Analiza czynników mających wpływ na rezultaty gwarancji dla młodzieży

Nieodpowiednie strategie dotarcia do ogółu młodzieży NEET

165. Państwa członkowskie nie opracowały odpowiednich strategii, które zawierałyby jasne cele pośrednie i końcowe na potrzeby dotarcia do całej populacji młodzieży NEET. W istocie niektóre państwa członkowskie nie koncentrowały się na całej populacji młodych ludzi, zgodnie z zaleceniem Rady, lecz na jej podgrupie. Ponadto w niektórych przypadkach na młodzieży NEET spoczywał obowiązek wykazania się większą aktywnością na ramach uczestnictwa w systemie. W związku z tym konieczne jest podejmowanie dalszych działań w celu wspierania młodych ludzi znajdujących się najdalej od rynku pracy; wniosek taki wyraziła także Komisja w swoim komunikacie³⁵ (zob. pkt 61-67).

166. Właściwe zainteresowane strony mogą odgrywać kluczową rolę w docieraniu do osób najbardziej odsuniętych od rynku pracy. Strony te były co prawda w pewnym stopniu

³⁵ COM(2016) 646 final.

zaangażowane w działania we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich, konieczne jest jednak dokładniejsze zdefiniowanie sposobu, w jaki mogą one jak najskuteczniej i najwydajniej przyczynić się do powodzenia procesu (zob. pkt 68-70).

167. W okresie od 2013 r. do końca marca 2016 r. w państwach członkowskich objętych kontrolami bierna zawodowo populacja młodzieży NEET (najbardziej oddalona od rynku pracy) utrzymała się na stabilnym poziomie około 2 mln osób, podczas gdy populacja bezrobotnej młodzieży NEET zmniejszyła się z 2,7 mln do 2,3 mln osób (zob. pkt 71-72).

Zalecenie 2

Państwa członkowskie powinny ustanowić odpowiednie strategie informacyjne, aby zidentyfikować całą populację młodzieży NEET i ją zarejestrować. W ramach tych strategii należy określić konkretne i mierzalne roczne cele oraz zidentyfikować główne wyzwania i odpowiednie plany działania w celu stawienia im czoła. Komisja powinna wspierać państwa członkowskie w tym względzie.

Termin wdrożenia: połowa 2018 r.

Państwa członkowskie nie dokonały oceny kosztów i dostępnych środków finansowych

168. Polityka zatrudnienia podlega wprowadzić przede wszystkim kompetencjom państw członkowskich, żadne ze skontrolowanych siedmiu państw nie było jednak w stanie poinformować o szacowanych oczekiwanych dodatkowych kosztach przedstawienia oferty ogółowi młodzieży NEET w ciągu czterech miesięcy. Ponadto w planach YGIP przedstawiono serię działań oferowanych młodzieży NEET w oparciu o środki finansowe w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014-2020, w szczególności YEI i EFS (zob. pkt 73-75).

169. W porównaniu z szacowanymi kosztami wdrożenia gwarancji dla młodzieży na szczeblu UE, według ostatnich badań przeprowadzonych przez MOP i Eurofound, poziom środków finansowych z YEI/EFS dostępnych na lata 2014-2020 stanowiłby jedynie małą część wymaganej kwoty. W związku z tym nie jest możliwe dotarcie do wszystkich młodych ludzi, którzy zostali bezrobotni lub zakończyli formalne kształcenie, co stanowiło oczekiwanie

wyrażone w zaleceniu Rady, przy wykorzystaniu jedynie zasobów udostępnionych z budżetu UE (zob. pkt 76-78).

Zalecenie 3

Państwa członkowskie powinny zapewnić całościowy przegląd kosztów wdrażania gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży NEET. Na podstawie tej wartości szacunkowej powinny one ustanowić hierarchię powiązanych działań według dostępności środków finansowych.

Komisja powinna wspierać państwa członkowskie w tym procesie w przypadkach, gdy wystąpią one o pomoc.

Termin wdrożenia: połowa 2018 r.

Trudności z trwałą integracją młodzieży NEET

170. Jak wynika z oceny przeprowadzonej przez Trybunał nie dokonano kompleksowej analizy populacji młodzieży NEET. Wszystkie skontrolowane państwa członkowskie odniosły się jednak do kwestii niedostosowania umiejętności w różnych badaniach, lecz wnioski z nich nie zostały w wystarczającym stopniu wzięte pod uwagę przy określaniu typów i liczby ofert ujmowanych w planach YGIP (zob. pkt 81-83).

171. Wszystkie państwa członkowskie opracowały definicje oferty dobrej jakości i chociaż są one zróżnicowane, pewne kryteria są dla nich wspólne. W trzech państwach członkowskich definicja zawarta w planach YGIP jest dosyć ogólna i wiąże się bezpośrednio z trwałą integracją na rynku pracy. Zjawisko to jest co prawda pozytywne, lecz samo w sobie nie gwarantuje powodzenia w wyniku uczestnictwa w systemie gwarancji dla młodzieży, gdyż warunkiem wstępnym trwałej integracji młodzieży NEET na rynku pracy jest odpowiedni wzrost gospodarczy (zob. pkt 89-91).

172. Trybunał zwrócił uwagę na ten problem w części niniejszego sprawozdania dotyczącej rezultatów, w której pokazano, że liczba pozytywnych przypadków opuszczenia systemu zmniejszała się wraz z upływem czasu po opuszczeniu systemu przez uczestników (odpowiednio po 6, 12 i 18 miesiącach). W celu zapewnienia większej trwałości niezbędne

jest przeprowadzenie odpowiedniej oceny umiejętności i profilowania w kontekście potrzeb rynku pracy (zob. pkt 84-88).

Zalecenie 4

Komisja powinna, wraz z Komitetem ds. Zatrudnienia, opracować i przedstawić propozycję standardów kryteriów jakości w odniesieniu do ofert przedstawianych w ramach gwarancji dla młodzieży.

Państwa członkowskie powinny dopilnować, by oferty były uważane za jakościowo dobre tylko wówczas, gdy odpowiadają profilowi uczestnika i potrzebom rynku pracy oraz prowadzą do trwałej integracji na rynku pracy.

Termin wdrożenia: połowa 2018 r.

Słaba jakość danych

173. Wszystkie państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole, dysponowały ograniczonymi informacjami na temat typu pomocy udzielanej młodzieży NEET przed wprowadzeniem w życie gwarancji dla młodzieży, liczby zapewnianych ofert/usług i powiązanych kosztów. Trybunał odnotował także kilka przypadków niespójności i braku wiarygodności danych przekazywanych przez państwa członkowskie Komitetowi ds. Zatrudnienia; utrudniają one porównywalność. Problemy dotyczące między innymi kompletności danych odnotowano w państwach członkowskich, w których działało kilku usługodawców wdrażających gwarancję dla młodzieży, ale nie wdrożono jednego zharmonizowanego systemu sprawozdawczości (zob. pkt 92-98).

Zalecenie 5

Komisja powinna wskazywać i rozpowszechniać przykłady dobrych praktyk w zakresie monitorowania i sprawozdawczości w oparciu o przeprowadzone przez nią przeglądy systemów obowiązujących w państwach członkowskich.

Państwa członkowskie powinny udoskonalić swoje systemy monitorowania i sprawozdawczości, tak aby regularnie przekazywać dobrej jakości dane ułatwiające opracowywanie polityki młodzieżowej opartej w większym stopniu na dowodach. W szczególności powinny poprawić zdolność monitorowania uczestników, którzy opuszczają system gwarancji dla młodzieży, w celu jak największego ograniczenia liczby nierozpoznanych przypadków opuszczenia systemu.

Termin wdrożenia: połowa 2018 r.

Ocena wkładu inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych

174. Jako że środki finansowe z YEI uzupełniają finansowanie w ramach EFS oraz stanowią istotną część zasobów finansowych dostępnych na potrzeby wdrażania gwarancji dla młodzieży, Trybunał ocenił, w jaki sposób inicjatywa ta przyczynia się do ogólnego wdrażania gwarancji dla młodzieży. Trybunał uznał, że wkład z YEI w pięciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, był dotychczas bardzo ograniczony ze względu na niedociągnięcia w projektowaniu PO pod kątem YEI, problemy związane z pomiarem rezultatów YEI oraz na fakt, iż udostępnione dodatkowe kwoty płatności zaliczkowych zostały wykorzystane tylko częściowo.

Niedociągnięcia w projektowaniu PO pod kątem YEI

175. Żadne z pięciu skontrolowanych państw członkowskich, nie przeprowadziło ogólnej oceny charakterystyki populacji młodzieży NEET, a organy krajowe nie przeprowadziły odpowiedniej oceny luk. Ogólna liczba młodzieży NEET korzystającej z finansowania w ramach YEI została określona na podstawie przydzielonej kwoty, bez przeprowadzenia oceny typu oferty i jej kosztów jednostkowych. Chociaż przeprowadzono konsultacje z właściwymi zainteresowanymi stronami, niektóre z nich narzekały na przejrzystość procedury i uważały, że zabrakło należytych konsultacji (zob. pkt 102-111).

Zalecenie 6

Za pośrednictwem procesu zatwierdzania zmian w PO Komisja powinna wymagać od państw członkowskich, zwłaszcza w obliczu oczekiwanego znacznego wzrostu finansowania z YEI, by sporządzały ogólną charakterystykę populacji NEET. Tym samym mogłyby zapewnić, by działania w ramach YEI zawarte w PO odpowiadały na potrzeby młodych ludzi.

Termin wdrożenia: podczas zmiany PO po zwiększeniu przydziału budżetowego z YEI.

Istnieje ryzyko, że YEI/EFS zastępują finansowanie krajowe

176. Państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole, nie były w stanie potwierdzić, czy środki finansowe w ramach YEI/EFS będą generować wzrost netto wydatków publicznych przydzielonych na młodzież NEET. W związku z tym istnieje ryzyko, że zasoby YEI/EFS nie doprowadzą do wzrostu netto dostępnych środków finansowych dla młodzieży NEET oraz że będą one przynajmniej częściowo zastępować wydatki finansowane wcześniej z budżetów krajowych. Przeprowadzona przez Trybunał ocena PO/osi w ramach YEI/EFS wykazała, że większość działań, które miały uzyskać finansowanie z YEI istniała już wcześniej, co prowadzi do zwiększenia takiego ryzyka (zob. pkt 112-116).

Jakość danych i wytyczne Komisji dotyczące gromadzenia danych mają wpływ na pomiar rezultatów YEI

177. Trybunał stwierdził, że wiarygodność scenariuszy bazowych i wartości docelowych ustanowionych dla wskaźników rezultatu YEI nie mogła zostać oceniona we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich, gdyż dane potwierdzające nie zostały udostępnione albo, jeśli zostały przekazane, ich jakość nie była odpowiednia (zob. pkt 119-126).

178. Ponadto interpretacja przedstawiona przez Komisję w wytycznych dotyczących gromadzenia danych prowadzi do sytuacji, w której dane stosowane do zgłaszania wskaźników rezultatu nie odzwierciedlają odpowiednio oddziaływania działań współfinansowanych z YEI i przyczyniają się do zawyżania rezultatów (zob. 127-134).

Zalecenie 7

Komisja powinna dokonać przeglądu swoich wytycznych w sprawie gromadzenia danych, aby zminimalizować ryzyko przeszacowania rezultatów. W szczególności:

- Wskaźniki rezultatu dotyczące inicjatywy na rzecz zatrudniania ludzi młodych powinny odzwierciedlać sytuację tylko tych uczestników YEI, którzy ukończyli udział w działaniu, w wyniku oceny ich sytuacji po czterech tygodniach i po sześciu miesiącach od zakończenia tego udziału.
- Jeżeli działania szkoleniowe mają na celu wydanie zaświadczenia, zakończenie udziału w tych działaniach nie powinno być ponownie odnotowywane jako osiągnięcie po upływie czterech tygodni, a następnie sześciu miesięcy od tego zakończenia.

Państwa członkowskie powinny dokonać odpowiedniego przeglądu swoich wartości bazowych i celów.

Termin wdrożenia: wrzesień 2017 r., tak aby państwa członkowskie mogły przedstawić wyniki przeglądu w swoich rocznych sprawozdaniach z realizacji za 2017 r.

Płatności zaliczkowe na rzecz PO YEI/EFS nie są w pełni wykorzystane

179. Komisja i państwa członkowskie nie doszacowały czasu potrzebnego na wprowadzenie koniecznych rozwiązań administracyjnych w terenie w celu rozpoczęcia wydatkowania i zgłaszania środków finansowych z YEI, co skutkowało jedynie częściowym wykorzystaniem dodatkowej kwoty płatności zaliczkowych przez państwa członkowskie. Na koniec 2015 r. tylko Portugalia przekazała Komisji wniosek o płatność. Do Hiszpanii zwrócono się o zwrot 273,6 mln euro (zob. pkt 135-138).

Zgłoszone rezultaty nie spełniają oczekiwań w przypadku działań wspieranych z YEI/EFS

180. Na podstawie przeglądu rezultatów zgłoszonych w rocznych sprawozdaniach z realizacji państw członkowskich, w których przeprowadzono kontrole, Trybunał odnotował różne poziomy osiągnięcia wartości docelowych produktu w ramach YEI oraz różne odsetki uczestników, którzy ukończyli interwencję. Trybunał zauważył także, że bierna zawodowo

grupa młodzieży NEET odniosła najmniejsze korzyści z zapewnionego wsparcia oraz że na koniec 2015 r. wykorzystanie środków finansowych z YEI/EFS było ograniczone (zob. pkt 138-142).

181. W rozporządzeniu przewidziano co prawda, że pierwsze oceny YEI zostaną przeprowadzone do dnia 31 grudnia 2015 r., jednak opóźnienia we wdrażaniu ograniczały ich użyteczność (zob. pkt 144-148).

Bezpośrednio dobraną próbą przypadków indywidualnych potwierdziła trudności we wdrażaniu

182. Wyniki analizy próby pokazały, że z działań współfinansowanych z YEI najbardziej skorzystały osoby, do których najłatwiej było dotrzeć, podczas gdy grupy w niekorzystnej sytuacji nie były dostatecznie reprezentowane. Odnotowano problemy dotyczące kwalifikowalności uczestników oraz stwierdzono, że trwałość integracji uczestników na rynku pracy stanowiła duże wyzwanie. Zaobserwowano także dodatkowe niedociągnięcia w profilowaniu indywidualnych uczestników i dostosowaniu otrzymywanych ofert (zob. pkt 149-158).

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę II, której przewodniczy Iliana IWANOWA, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 8 marca 2017 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

Klaus-Heiner LEHNE

Prezes

ZAŁĄCZNIK

Monitorowanie gwarancji dla młodzieży – różnice w danych przekazywanych przez państwa członkowskie

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Grupa wiekowa	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Rozpoczęcie	styczeń 2014 r.	lipiec 2014 r.	styczeń 2014 r.	styczeń 2014 r.	maj 2014 r.	marzec 2013 r.	styczeń 2014 r.
Przystąpienie	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Tylko nowi uczestnicy: nowi uczestnicy w danym roku (w tym osoby ponownie przystępujące)	X	X			X		
Nowi uczestnicy plus początkowa liczba zarejestrowanych osób: nowi uczestnicy w danym roku (w tym osoby ponownie przystępujące) plus liczba osób już zarejestrowanych w dniu wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży				X		X	X
Ciągła sprawozdawczość: nowi uczestnicy w danym roku (w tym osoby ponownie przystępujące)			X				
Charakterystyka przystąpienia	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Przystąpienie do systemu gwarancji dla młodzieży zbiega się z rejestracją danego uczestnika jako osoby bezrobotnej (lub z rozpoczęciem ubiegania się o pełny zasiłek dla bezrobotnych)	X			X		X	X
Indywidualny wniosek o usługi w ramach gwarancji dla młodzieży, a następnie walidacja statusu młodzieży NEET (brak jasności co do tego, czy uczestnicy muszą być zarejestrowani jako bezrobotni)		X					
Indywidualny wniosek o usługi w ramach gwarancji dla młodzieży, a następnie ocena statusu					X		
Nieznana			X				
Zarejestrowane osoby	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Wszystkie osoby obecnie zarejestrowane w systemie gwarancji dla młodzieży (które nie przyjęły oferty) Zgodnie z definicją będą to tylko osoby, które przystąpiły od daty wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży (w 2014 r.)	X	X			X		
Wszystkie osoby obecnie zarejestrowane w ramach gwarancji dla młodzieży (które nie przyjęły oferty), niezależnie od daty rejestracji				X		X	X
Wszystkie osoby obecnie zarejestrowane (które nie przyjęły oferty), niezależnie od daty rejestracji			X				
Przypadki opuszczenia systemu	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Wszystkie przypadki opuszczenia systemu w ciągu roku – zgodnie z definicją także osoby, które dołączyły w 2014 r.	X	X			X		
Wszystkie przypadki opuszczenia w ciągu roku			X				
Wszystkie przypadki opuszczenia systemu w ciągu roku, w tym uczestnicy, którzy należeli do początkowej liczby zarejestrowanych osób i którzy byli wstępnie zarejestrowani przed datą wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży				X		X	X
Kompletność danych dotyczących przypadków opuszczenia systemu według powodów (pozytywnych)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
TAK		X			X	X	
Częściowo	X		X	X			X
Kompletność danych dotyczących przypadków opuszczenia systemu według powodów (negatywnych)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
TAK	X			X		X	X
Częściowo					X		
NIE		X	X				
Kompletność informacji dotyczących różnych sytuacji w danych na temat monitorowania	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
TAK	X	X		X	X	X	X
NIE			X				

Czas trwania	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Mierzony od daty rejestracji	X	X			X		
Mierzony od daty rejestracji – możliwy dowolny czas trwania			X				
Mierzony od daty wprowadzenia w życie gwarancji dla młodzieży (dla osób zarejestrowanych już wcześniej) i daty rejestracji (nowe przypadki przystąpienia w ciągu roku)				X		X	X

Uwagi szczegółowe:

Irlandia:

- Przypadki opuszczenia systemu ze względu na otrzymaną ofertę przygotowania zawodowego ujęte w kategorii kształcenia.

Hiszpania:

- Pierwotną grupą docelową były osoby w wieku 15-24 lat; w 2015 r. rozszerzono ją o osoby w wieku 25-29 lat.
- Wszystkie przypadki opuszczenia systemu są zgłaszane jako dotowane. Nie jest jasne, czy i w jaki sposób w wyliczeniach uwzględniane są oferty z rynku otwartego. Z tego względu dane wykorzystane w przypadku Hiszpanii to te same dane, które przekazały publiczne służby zatrudnienia, gdyż obejmują one także oferty niedotowane.
- Dane na temat monitorowania różnych sytuacji po 6 miesiącach w 2014 r. są kompletne tylko w odniesieniu do zatrudnionych i bezrobotnych.

Francja:

- Francja przedstawiła dane uzyskane od dwóch usługodawców, tj. *Pôle Emploi* i *Missions Locales*.
- Ze względu na ryzyko podwójnego liczenia bazy danych nie zostały połączone, a tabele pokazujące rezultaty gromadzenia danych obejmują wyłącznie dane dotyczące usługodawcy, który obejmuje największą populację osób młodych (*Pôle Emploi*).

Chorwacja:

- Przypadki opuszczenia systemu ze względu na otrzymaną ofertę przygotowania zawodowego ujęte w kategorii kształcenia.

Włochy:

- Przypadki przystąpienia we Włoszech w 2014 r. zarejestrowano dla okresu od maja 2014 r. do grudnia 2014 r., a zatem znaczna liczba przystępujących osób nie miała możliwości odczekania czterech miesięcy.

Portugalia:

- Przypadki opuszczenia systemu prowadzące do bezrobocia obejmują uczestników szkoleń krótkoterminowych (25-300 godzin).

ODPOWIEDZI KOMISJI NA SPRAWOZDANIE SPECJALNE TRYBUNAŁU OBRAHUNKOWEGO

„BEZROBOCIE WŚRÓD MŁODZIEŻY – CZY POLITYKA UE WPŁYNEŁA NA ZMIANĘ SYTUACJI? OCENA GWARANCJI DLA MŁODZIEŻY I INICJATYWY NA RZECZ ZATRUDNIENIA LUDZI MŁODYCH”

STRESZCZENIE

Informacje o sprawozdaniu

Zdaniem Komisji nie można uznać, że obecne rezultaty wdrażania gwarancji dla młodzieży nie spełniają wstępnych oczekiwań.

O ile Komisja przyznaje, że dotarcie do wszystkich osób młodych poprzez zapewnienie w odpowiednim czasie wysokiej jakości ofert nadal wymaga dodatkowych starań, to jednak podkreśla, że program gwarancji dla młodzieży przyniósł pozytywne rezultaty. W szczególności – jak zaznaczono w komunikacie Komisji (COM(2016) 646) „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później” – program ten stanowił silny bodziec do przeprowadzenia reform strukturalnych i innowacyjnych działań w ramach opracowywania strategii politycznych, które to dziedziny nie są objęte zakresem przedmiotowego sprawozdania.

Wspólna odpowiedź Komisji dot. pkt VI–VIII:

Zdaniem Komisji nie można uznać, że obecne rezultaty wdrażania gwarancji dla młodzieży nie spełniają wstępnych oczekiwań. Komisja zauważa, że wnioski Trybunału opierają się na ocenie ustalonych aspektów objętych zakresem kontroli. W komunikacie Komisji (COM(2016) 646) „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później” z października 2016 r. wskazuje się pierwsze pozytywne rezultaty i dodatkowe kluczowe elementy, takie jak rola gwarancji dla młodzieży jako bodźca do przeprowadzenia reform strukturalnych i innowacyjnych działań w ramach opracowywania strategii politycznych. Rada Europejska uznała wspomniane pozytywne rezultaty i dodatkowe kluczowe elementy i w dniu 15 grudnia 2016 r. wezwała do kontynuacji gwarancji dla młodzieży oraz z zadowoleniem przyjęła większe wsparcie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI). Ponadto na posiedzeniu Rady EPSCO w dniu 8 grudnia 2016 r. potwierdzono pozytywne rezultaty osiągnięte w ramach wdrożonych dotychczas działań i reform.

W swoim październikowym komunikacie Komisja uznaje, że programy gwarancji dla młodzieży nie dotarły jeszcze do wszystkich osób młodych, które zostały bezrobotne lub wcześniej skończyły naukę, oraz określa szereg dziedzin wymagających poprawy, w tym stwierdza, że konieczne jest skuteczniejsze dotarcie do niezarejestrowanej młodzieży NEET oraz osób posiadających niskie kwalifikacje.

Komisja uznaje, że Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowi istotny wkład w system gwarancji dla młodzieży w tych państwach członkowskich. Pomimo opóźnień, które wystąpiły w niektórych państwach członkowskich, w 2016 r. odnotowano stałe postępy w zakresie wdrażania. W lipcu 2016 r. w działaniu wspieranym w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych udział wzięło 1,4 mln osób w 20 kwalifikujących się państwach członkowskich. Do końca listopada 2016 r. liczba ta uległa zwiększeniu do 1,6 mln osób. Wszystkie te państwa członkowskie postrzegają YEI jako kluczowy mechanizm lub dźwignię, które umożliwiają wdrożenie gwarancji dla młodzieży. W niektórych przypadkach inicjatywę tę wykorzystuje się do wsparcia większości lub wszystkich działań planowanych w ramach programów gwarancji dla młodzieży, czego przykładem jest Hiszpania, w której 80 % wszystkich działań w ramach gwarancji dla młodzieży

finansuje się z YEI. We Włoszech inicjatywa ta stała się siłą napędową gruntownej reformy i doprowadziła do utworzenia nowych służb ds. zatrudnienia ludzi młodych.

Rezultaty te zostały podkreślone w komunikacie Komisji (COM(2016) 646) „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później”.

Chociaż jest jeszcze za wcześnie, aby przeprowadzić ocenę rezultatów – ponieważ operacje znajdują się w trakcie realizacji, a wiele uczestniczących w nich osób młodych nadal korzysta ze wsparcia – można już stwierdzić, że w ramach YEI osiągnięto jeden z pierwszych celów inicjatywy, a mianowicie kwestia zatrudnienia ludzi młodych stała się jednym z głównych elementów uwzględnianych przy wyznaczaniu kierunków polityki w państwach członkowskich.

IX.

Podpunkt pierwszy: Zdaniem Komisji głównym adresatem tego zalecenia są państwa członkowskie.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zamierza określić odpowiednie działania, kiedy zostaną zaproponowane nowe inicjatywy.

Komisja w pełni uznaje znaczenie zarządzania oczekiwaniami i ustanawiania realistycznych wartości docelowych, pragnie jednak podkreślić znaczenie ustanawiania ambitnych celów strategicznych, które przyczyniły się do uzyskania poparcia politycznego dla gwarancji dla młodzieży.

Podpunkt drugi: Zdaniem Komisji głównym adresatem tego zalecenia są państwa członkowskie.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zamierza określić odpowiednie działania, kiedy zostaną zaproponowane nowe inicjatywy.

W toku sporządzania planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP) przez państwa członkowskie Komisja zwróciła się do nich o określenie i przeanalizowanie kluczowych wyzwań strukturalnych i konkretnych braków istotnych z punktu widzenia ich sytuacji krajowej, a także o przedstawienie orientacyjnego harmonogramu stopniowego wdrażania gwarancji dla młodzieży, jeżeli tego rodzaju harmonogram został przewidziany.

X.

Podpunkt pierwszy: Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Komisja obecnie wspiera już państwa członkowskie w ustanawianiu strategii informacyjnych, oferując wsparcie finansowe i doradztwo w zakresie polityki w formie pomocy technicznej, budowania zdolności i wzajemnego uczenia się.

Podpunkt drugi: Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Faktycznie Komisja z zadowoleniem przyjęłaby dokładniejsze przedstawienie szacunkowych kosztów wszystkich planowanych działań na rzecz wdrożenia gwarancji dla młodzieży, dlatego w miarę możliwości i na wniosek państw członkowskich będzie wspierać je w tym procesie. Na tym etapie nie jest jednak możliwe dokładniejsze określenie form tego wsparcia.

Podpunkt trzeci: Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

Podpunkt czwarty: Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane do państw członkowskich.

XI.

Podpunkt pierwszy: Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zbada możliwość omówienia standardów w zakresie kryteriów jakości w kontekście prowadzonych prac nad monitorowaniem gwarancji dla młodzieży w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia.

Podpunkt drugi: Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje je za częściowo wykonane.

Komisja prowadzi już ścisłą współpracę z państwami członkowskimi w tej dziedzinie, w szczególności w ramach prac prowadzonych przez grupę ds. wskaźników działającą w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia, wsparcia oferowanego państwom członkowskim zgłaszającym dane z zastosowaniem ram wskaźników, a także wsparcia kierowanego do MOP udzielonego trzem państwom członkowskim w ramach działania KE-MOP na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Podpunkt trzeci: Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W rozporządzeniach nie określono szczególnego wymogu dotyczącego przeprowadzenia szczegółowej oceny cech charakteryzujących poszczególne podgrupy osób młodych objętych wsparciem udzielanym ze środków YEI w ramach programu operacyjnego.

Komisja współpracuje jednak z państwami członkowskimi w ramach różnych forów, aby wspierać je w działaniach skierowanych do osób młodych biernych zawodowo. W tym kontekście Komisja nadal będzie przekazywać państwom członkowskim wytyczne dotyczące projektowania działań dostosowanych do potrzeb różnych grup populacji, do których adresowana jest inicjatywa YEI.

Podpunkt czwarty: Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Z dokonywaniem wyłącznie pomiaru sytuacji uczestników YEI, którzy ukończyli operację, potencjalnie wiąże się ryzyko niedostatecznego poziomu zgłaszania rezultatów. Ponadto proponowany przez Trybunał przegląd wiązałby się ze zmianą założeń pomiaru, podczas gdy stosowanie wspólnych wskaźników rezultatu jest obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich i wskaźniki te zostały z nimi uzgodnione.

Komisja pragnie zaznaczyć, że metodyka liczenia przyjęta w odniesieniu do YEI opiera się na konwencjach stosowanych w przypadku wskaźników EFS, co dotyczy w szczególności liczenia pozytywnych przypadków opuszczenia systemu, niezależnie od ukończenia operacji. Co więcej, każda tego rodzaju zmiana obowiązujących zasad wiązałaby się ze znacznym obciążeniem dla państw członkowskich i ograniczyłaby porównywalność danych zgłoszonych przed zmianą konwencji.

Konieczne jest przeprowadzenie oceny, aby ustalić, czy rezultaty uzyskane w przypadku danego uczestnika wynikają bezpośrednio z interwencji w ramach YEI (lub EFS), przy czym przeprowadzenie takiej oceny nie jest możliwe w ramach systemu monitorowania.

Komisja będzie nadal dążyć do zapewnienia większej przejrzystości w kwestiach związanych z monitorowaniem, wydając kolejne wytyczne i zwracając się do państw członkowskich o przedstawianie informacji zwrotnych w ramach szeregu istniejących stosownych forów.

UWAGI

40. Zdecydowano się na tę procedurę, aby utworzyć ogólnokrajowy wiarygodny rejestr na potrzeby gwarancji dla młodzieży.

48. Słowackie projekty realizowane w ramach gwarancji dla młodzieży skierowane są przede wszystkim do osób młodych długotrwale bezrobotnych. Stopień ukończenia działań w tego rodzaju przypadkach grup, dla których znalezienie odpowiedniego działania jest trudne, zasadniczo jest niższy, gdyż takie osoby częściej rezygnują z ukończenia programu.

52. Mając na uwadze restrykcyjne kryterium określone w ramach wskaźników, Komisja uważa, że rezultat ten jest szczególnie pozytywny: opuszczenie programu gwarancji dla młodzieży następuje w momencie rozpoczęcia realizacji oferty, a nie z chwilą jej przyjęcia.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 63 i ramki 2:

Chociaż wskaźnik dotyczący młodzieży NEET jest bardzo istotny z punktu widzenia kształtowania polityki i stanowi najlepszy dostępny wskaźnik zastępczy na potrzeby monitorowania gwarancji dla młodzieży, warto jednak wyeliminować niejednorodność populacji młodzieży NEET, aby uzyskać lepszy obraz specyfiki i potrzeb poszczególnych podgrup, które można wyodrębnić wśród takiej młodzieży. W ten sposób państwa członkowskie będą mogły zidentyfikować najpilniejsze inicjatywy i działania konieczne do skutecznej reintegracji osób młodych na rynku pracy lub ponownego podjęcia przez nie nauki, zgodnie z ideą stopniowego wdrażania gwarancji dla młodzieży. Od 2017 r. zgodnie z ideą stopniowego wdrażania przewidzianego w zaleceniu Rady Włochy dążą do rozszerzenia populacji docelowej.

64. W Hiszpanii dekret królewski z mocą ustawy z dnia 23 grudnia 2016 r. stanowi, że osoby młode, które po raz pierwszy lub kolejny rejestrują się jako bezrobotne w publicznych służbach zatrudnienia, zostaną automatycznie zarejestrowane w krajowym systemie gwarancji dla młodzieży.

75.

Ustęp pierwszy: Komisja z zadowoleniem przyjęłaby dokładniejsze przedstawienie szacunkowych kosztów wszystkich planowanych działań na rzecz wdrożenia gwarancji dla młodzieży w każdym państwie członkowskim, jest jednak również świadoma, iż wszelkie szacunki dotyczące kosztów gwarancji dla młodzieży podlegają pewnym zastrzeżeniom, gdyż w przypadku wielu państw członkowskich wdrożenie gwarancji dla młodzieży wymaga również gruntownych strukturalnych reform systemów szkoleń, poszukiwania pracy i kształcenia w celu radykalnej poprawy sytuacji w zakresie przechodzenia od kształcenia do zatrudnienia oraz umiejętności przystosowania zawodowego osób młodych.

Z tego względu środki potrzebne do wdrożenia gwarancji dla młodzieży mogą w dużym stopniu różnić się w przypadku poszczególnych państw członkowskich, i chociaż dostępne jest znaczne unijne wsparcie finansowe, kluczowe znaczenie mają jednak inwestycje ze środków krajowych przeznaczone na wsparcie młodzieży NEET i wdrożenie niezbędnych reform. Tego rodzaju zasoby powinny być traktowane priorytetowo w ramach budżetów krajowych.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 77 i 78:

W ramach przydziału środków na rzecz EFS/YEI kwota 12,5 mld EUR, którą wymienia Trybunał, nie stanowi całkowitej kwoty środków finansowych przeznaczonych na gwarancję dla młodzieży, jako że państwa członkowskie przydzieliły środki w ramach innych priorytetów inwestycyjnych na działania prowadzone w celu wdrożenia gwarancji dla młodzieży. Około 11 mld EUR przydzielono na działania takie jak modernizacja służb zatrudnienia i wspieranie samozatrudnienia, które również pośrednio stanowią wsparcie na rzecz zatrudniania ludzi młodych, a około 27 mld EUR przeznaczono na osiągnięcie 10. celu tematycznego (kształcenie), który służy głównie osobom młodym.

78. Jak wskazano powyżej, kwota środków dostępnych w ramach EFS/YEI do celów zastosowania się do zalecenia Rady dotyczącego gwarancji dla młodzieży przekracza kwotę 12,5 mld EUR. Komisja wydała również wytyczne skierowane do państw członkowskich, w których zachęca je do

przydzielania większych środków finansowych z EFS i swoich budżetów krajowych na eliminację bezrobocia wśród młodzieży¹.

85. W przypadku Francji faktycznie Pôle Emploi i Missions Locales stosują różne procedury, co jest jednak uzasadnione, gdyż Missions locales kieruje swoje usługi do określonej grupy docelowej – przeważnie do osób młodych o niskich kwalifikacjach. Jednocześnie wspólne monitorowanie tych dwóch systemów od 2017 r., tzw. „Trajam”, umożliwi przegląd obu systemów i uzyskanie wskaźników uzupełniających, które z kolei przyczynią się do usprawnienia monitorowania.

Obecnie opracowywane są wspólne narzędzia diagnostyczne współdzielone przez podmiot zajmujący się kształceniem (PSAD) i podmiot zajmujący się zatrudnieniem (ML).

95. W przypadku gromadzenia danych w 2015 r. odnotowano wyraźną poprawę w porównaniu z rokiem 2014 pod względem kompletności i jakości danych. Wiele państw podjęło znaczne starania w celu dostosowania metod gromadzenia lub zestawiania swoich danych z monitorowania gwarancji dla młodzieży, aby zapewnić większą zgodność ze specyfikacją podaną w ramach wskaźników. Poprawiono również dane jakościowe dotyczące charakterystyki ofert. Starania te przyczyniają się do zwiększenia porównywalności danych z różnych państw, nawet jeżeli nadal istnieją określone kwestie, które należy brać pod uwagę, interpretując rezultaty.

Podstawowe dziedziny wymagające poprawy dotyczą kompletności danych na temat monitorowania (dane te nadal nie są dostępne w przypadku 8 państw) oraz ograniczenia liczby przypadków o nieznanym statusie i nieznaney sytuacji po opuszczeniu systemu zarówno w zakresie danych dotyczących opuszczania systemu, jak i danych na temat monitorowania.

97. Komisja zauważa, że ograniczona kompletność francuskiego systemu monitorowania wynika z faktu, iż zgodnie z ustawą „Informatique et Libertés” z 1978 r. nie istnieje łatwy sposób identyfikacji jednej osoby w całym systemie (brak osobistego numeru administracyjnego), co oznacza ryzyko podwójnego liczenia. Z tego względu podjęto decyzję, aby gromadzenie danych ograniczyć wyłącznie do danych pochodzących od dwóch głównych dostawców publicznych usług w zakresie zatrudnienia – Pôle Emploi i Missions Locales.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 102 i 103:

Należy zauważyć, że art. 16 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego stanowi, iż inicjatywa YEI powinna być skierowana do osób młodych w wieku poniżej 25. roku życia lub poniżej 30. roku życia, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą się, nie zawiera jednak wymogu przeprowadzenia szczegółowej oceny charakterystyki poszczególnych podgrup osób młodych. W kontekście zarządzania dzielonego grupę docelową YEI określają państwa członkowskie. Państwa członkowskie podjęły decyzję o przeznaczeniu środków w ramach YEI na konkretne grupy docelowe i wykorzystaniu EFS na finansowanie innych działań skierowanych do grup osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, do których najtrudniej dotrzeć.

Komisja zastosowała kilka metod w celu określenia populacji docelowej inicjatywy YEI w toku dyskusji z państwami członkowskimi na temat programów. Po pierwsze, Komisja oparła się na ocenie *ex ante*, która stanowiła element wszystkich programów operacyjnych (jak określono w art. 26 ust. 4 i art. 55 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Ponadto w przypadku YEI państwa członkowskie musiały spełnić warunek wstępny, zgodnie z którym muszą one posiadać ramy strategiczne na rzecz wspierania zatrudnienia młodzieży.

¹ Wytczne dotyczące wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – dokument tematyczny Europejskiego Funduszu Społecznego – wrzesień 2014 r. – Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego.

Po drugie, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o uwzględnienie w ich programach operacyjnych, na podstawie ich oceny, opisu głównych grup osób młodych, do których skierowana jest inicjatywa YEI, w szczególności jeżeli chodzi o grupy wiekowe, nawet jeśli nie są one dokładnie określone.

Co więcej, Komisja przekazała również państwom członkowskim wytyczne dotyczące sposobu określania populacji docelowej inicjatywy YEI².

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 104–106:

W rozporządzeniach nie wymaga się od państw członkowskich określenia różnych podgrup populacji docelowej inicjatywy YEI. Działania wspierane w ramach YEI we Francji są jednak wyraźnie skierowane do nisko wykwalifikowanych osób młodych o bardzo utrudnionym dostępie do rynku pracy, a około 40 % całkowitego budżetu koncentruje się wyłącznie na tej grupie. W praktyce jeżeli chodzi o poziom kwalifikacji, jak wynika z rocznego sprawozdania z realizacji za 2015 r., 45,9 % uczestników nie uzyskało wykształcenia średniego II stopnia.

108. Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie przygotowują i wdrażają programy na odpowiednim szczeblu terytorialnym zgodnie z ich ramami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi. Dlatego też taka sytuacja wynika ze szczególnej organizacji instytucjonalnej państwa członkowskiego.

W Hiszpanii istnieje wspólny katalog ofert określony w przepisach dotyczących gwarancji dla młodzieży na poziomie krajowym, a każdy region posiadający kompetencje w zakresie określania strategii na rzecz aktywizacji na rynku pracy jest uprawniony do wyboru tych strategii, które lepiej odpowiadają społeczno-gospodarczej sytuacji, jaka w nim panuje.

111. Zgodnie z art. 4 ust. 4 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów państwa członkowskie przygotowują umowę partnerstwa i programy operacyjne zgodnie z ich ramami instytucjonalnymi i prawnymi. Tego rodzaju procedury powinny być przejrzyste, a w ich ramach należy zapewnić należyte konsultacje z odpowiednimi partnerami oraz ich odpowiedni udział, również zgodnie z przepisami określonymi w europejskim kodeksie postępowania w sprawie partnerstwa (art. 5 i 26 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). W rozporządzeniu tym wymaga się udziału odpowiednich partnerów i konsultacji z nimi. Dlatego też program operacyjny powinien zawierać informacje na temat działań podjętych w celu zaangażowania partnerów przy jego przygotowaniu.

W Portugalii, jeżeli chodzi o przygotowanie części programu operacyjnego poświęconej YEI, współpracę / walidację przeprowadzone już w odniesieniu do YGIP uznano za odpowiednie. W odniesieniu do tego PO dopełniono procedur konsultacji.

113. W art. 95 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów nie wymaga się, aby państwa członkowskie zwiększyły wydatki publiczne względem określonych rodzajów działań lub grup docelowych. Wymaga się za to, aby państwa członkowskie utrzymywały określony poziom publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych. Zgodnie z art. 95 ust. 4 i załącznikiem X przestrzeganie zasady dodatkowości weryfikuje się w razie potrzeby wyłącznie na poziomie regionalnym lub nawet krajowym, a nie według rodzaju działania lub grupy docelowej.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 115 i 116:

² Wytyczne dotyczące wdrażania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – dokument tematyczny Europejskiego Funduszu Społecznego – wrzesień 2014 r. – Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Włączenia Społecznego, s. 7.

Ani w art. 95 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, ani w załączniku X do tego rozporządzenia nie nakłada się wymogu zwiększenia netto liczby osób objętych działaniami poprzednio finansowanymi z budżetu krajowego. W przepisach tych wymaga się za to, aby środki finansowe przeznaczano na działania służące osiągnięciu celów szczegółowych i priorytetów inwestycyjnych określonych w programach operacyjnych.

119. Oprócz spełnienia wymogu opisanego przez Trybunał Komisja udostępniła państwom członkowskim dwa dokumenty referencyjne dotyczące ustanawiania i dostosowywania wartości docelowych w odniesieniu do EFS na długo przed dyskusjami prowadzonymi w 2013 r. Ponadto Komisja wymagała od państw członkowskich przedstawienia dokumentu dotyczącego metodyki, jeżeli ocena *ex ante* nie zawierała informacji na poparcie scenariusza bazowego. Komisja uważa, że przepisy te łącznie były wystarczające.

120. Przyjęta przez państwa członkowskie metoda określania wartości bazowych jest zgodna z przekazanymi wytycznymi i zakłada wykorzystanie odpowiednich danych statystycznych.

121. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119.

122. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119.

123. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119.

Do oszacowania wartości bazowych wskaźników uwzględniono wcześniejszą politykę / wcześniejsze działania uznane za cele lub grupy docelowe. Tego rodzaju metodykę zastosowano jednak po raz pierwszy i podobnie po raz pierwszy finansowane działania z zakresu zatrudnienia i szkoleń obejmowały – jako jedną z grup docelowych – szczególną grupę młodzieży NEET biernej zawodowo. Z tego względu trudno było ustalić wartość bazową i prognozę rezultatów. Główną trudność w realizacji tego zadania przez Portugalię stanowił brak danych historycznych dotyczących młodzieży NEET biernej zawodowo.

Ramka 8 – Zidentyfikowane uchybienia w ustanawianiu wartości bazowych w Portugalii

Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119.

124. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119.

125. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 119 i 120, w szczególności jeżeli chodzi o konieczność uwzględniania makroekonomicznych warunków i poziomu ambicji przy określaniu wartości docelowych.

We Francji w oczekiwanym stopniu ukończenia działań wzięto pod uwagę fakt, że większość wdrożonych programów jest skierowana do nisko wykwalifikowanych osób młodych o bardzo utrudnionym dostępie do rynku pracy; uwzględniono także wcześniejsze doświadczenia i szacowany stopień identyfikacji młodzieży NEET.

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 128–134:

Komisja pragnie zaznaczyć, że metodyka przyjęta w odniesieniu do YEI opiera się na konwencjach stosowanych w przypadku wskaźników EFS, co dotyczy w szczególności liczenia wszystkich pozytywnych przypadków opuszczenia systemu, w tym przypadków wczesnego opuszczania systemu. Komisja wydaje wytyczne³ dla państw członkowskich dotyczące sposobu pomiaru wspólnych wskaźników rezultatu, wymagając w szczególności, aby przypadki pozytywnego

³ Monitorowanie i ocena Europejskiego Funduszu Spójności – Europejski Fundusz Społeczny – okres programowania 2014–2020 – czerwiec 2015 r. – Załącznik D – praktyczne wytyczne dotyczące gromadzenia i walidacji danych – maj 2016 r.

opuszczania systemu liczono tylko raz w przypadku uczestnika powtarzającego tę samą operację. Komisja uznaje zatem ryzyko za ograniczone. Ponadto instytucje zarządzające są zobowiązane co najmniej dwukrotnie w czasie trwania programu ocenić skuteczność, efektywność i oddziaływanie YEI, w tym trwałość rezultatów.

138. Komisja zaproponowała zwiększenie płatności zaliczkowej w ramach YEI w celu udzielenia pomocy określonym państwom członkowskim, które miały trudności we wprowadzeniu lub kontynuacji działań ze względu na brak finansowania. Z ostatnich sprawozdań przekazanych przez państwa członkowskie wynika, że dodatkowa kwota otrzymanych płatności zaliczkowych wywarła pozytywny wpływ w terenie. Nawet jeżeli część państw członkowskich nie była w stanie zadeklarować wystarczających wydatków, aby otrzymać dodatkową kwotę płatności zaliczkowych, tego rodzaju dodatkowe płatności przyczyniły się jednak do zwiększenia poziomu wdrożenia. Ponadto należy zauważyć, że większość państw członkowskich zdołała uzyskać dodatkową kwotę płatności zaliczkowych.

142. We Francji znaczna liczba uczestników nie kończy działania, gdyż wielu z nich w praktyce jest w stanie opuścić program z pozytywnym wynikiem przed jego zakończeniem. W rocznym sprawozdaniu z realizacji za 2015 r. wskazano, że faktycznie 53 % uczestników opuściło program z pozytywnym wynikiem przed jego zakończeniem (np. znalezienie pracy, co stanowi najbardziej pożądany wynik) lub w chwili jego zakończenia.

143. Grupę docelową YEI określają państwa członkowskie. Ponieważ kwota środków przydzielonych YEI jest ograniczona, państwa członkowskie podjęły decyzję o przeznaczeniu tych środków na konkretne grupy docelowe i wykorzystaniu EFS (lub budżetów krajowych) do celów wsparcia innych grup.

Komisji uznaje fakt, że uczestnicy w Portugalii nie należeli do grupy młodzieży NEET biernej zawodowo, za normalną sytuację z następujących powodów:

- w czasie kontroli w ramach YEI finansowano wyłącznie działania publicznych służb zatrudnienia. Publiczne służby zatrudnienia zazwyczaj przyjmują dwa tryby współpracy z grupą bezrobotnej młodzieży NEET: wsparcie w zakresie staży i zatrudnienia;
- realizację gwarancji dla młodzieży w Portugalii rozpoczęto przeprowadzeniem oceny sytuacji wszystkich osób młodych należących do młodzieży NEET, które zarejestrowały się w publicznych służbach zatrudnienia oraz wskazaniem, że interwencje skierowane do takich osób należy traktować priorytetowo;
- z przeanalizowanych danych wskazanych na wykresie 5 wynika, że wskaźnik NEET jest bardziej reprezentatywny w grupie bezrobotnych niż w grupie osób biernych zawodowo.

145. Fakt, że niektóre państwa członkowskie nie zdołały uzyskać dodatkowej kwoty płatności zaliczkowych, nie oznacza, że państwa te rozpoczynają wdrażanie działań w ramach YEI w wolnym tempie. W wielu przypadkach państwa członkowskie miały wystarczające wydatki, lecz nie mogły ich zgłosić, gdyż nie spełniły warunku niezbędnego do przekazywania Komisji wniosków o płatności (tj. nie wyznaczyły jeszcze instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej).

147. W ocenach YEI zdołano uzyskać największy możliwy poziom wykorzystania dostępnych informacji i danych.

Większość pierwszych ocen YEI przekazanych Komisji przez państwa członkowskie koncentrowało się na projekcie przyjętych działań, ich znaczeniu oraz wdrożeniu operacji.

148. Mając na uwadze, że wydatki kwalifikowały się już we wrześniu 2013 r., zdaniem Komisji ustalenia z oceny przydały się do wyznaczenia kierunku programów na pozostały okres.

153. Komisja uważnie śledzi rozwój sytuacji w tej kwestii. Instytucja zarządzająca programem YEI we współpracy z regionami pracuje nad nowymi rozwiązaniami w zakresie płatności za praktyki zawodowe na rzecz uczestników w ramach programu w celu ograniczenia opóźnień.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 159 i 160:

Zdaniem Komisji nie można uznać, że obecne rezultaty wdrażania gwarancji dla młodzieży nie spełniają wstępnych oczekiwań. Komisja zauważa, że wnioski Trybunału opierają się na ocenie ustalonych aspektów objętych zakresem kontroli. W komunikacie Komisji (COM(2016) 646) „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później” z października 2016 r. wskazuje się pierwsze pozytywne rezultaty i dodatkowe kluczowe elementy, takie jak rola gwarancji dla młodzieży jako bodźca do przeprowadzenia reform strukturalnych i innowacyjnych działań w ramach opracowywania strategii politycznych. Rada Europejska uznała wspomniane pozytywne rezultaty i dodatkowe kluczowe elementy i w dniu 15 grudnia 2016 r. wezwała do kontynuacji gwarancji dla młodzieży oraz z zadowoleniem przyjęła większe wsparcie Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. Ponadto na posiedzeniu Rady EPSCO w dniu 8 grudnia 2016 r. potwierdzono pozytywne rezultaty osiągnięte w ramach wdrożonych dotychczas działań i reform.

W swoim październikowym komunikacie Komisja uznaje, że programy gwarancji dla młodzieży nie dotarły jeszcze do wszystkich osób młodych, które zostały bezrobotne lub wcześniej skończyły naukę, oraz określa szereg dziedzin wymagających poprawy, w tym stwierdza, że konieczne jest skuteczniejsze dotarcie do niezarejestrowanej młodzieży NEET oraz osób posiadających niskie kwalifikacje.

Komisja uznaje, że Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowi istotny wkład w system gwarancji dla młodzieży w tych państwach członkowskich. Pomimo opóźnień, które wystąpiły w niektórych państwach członkowskich, w 2016 r. odnotowano stałe postępy w zakresie wdrażania. W lipcu 2016 r. w działaniu wspieranym w ramach Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych udział wzięło 1,4 mln osób w 20 kwalifikujących się państwach członkowskich. Do końca listopada 2016 r. liczba ta uległa zwiększeniu do 1,6 mln osób. Wszystkie te państwa członkowskie postrzegają YEI jako kluczowy mechanizm lub dźwignię, które umożliwiają wdrożenie gwarancji dla młodzieży. W niektórych przypadkach inicjatywę tę wykorzystuje się do wsparcia większości lub wszystkich działań planowanych w ramach programów gwarancji dla młodzieży, czego przykładem jest Hiszpania, w której 80 % wszystkich działań w ramach gwarancji dla młodzieży finansuje się z YEI. We Włoszech inicjatywa ta stała się siłą napędową gruntownej reformy i doprowadziła do utworzenia nowych służb ds. zatrudnienia ludzi młodych.

Rezultaty te zostały podkreślone w komunikacie Komisji (COM(2016) 646) „Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych trzy lata później”.

Chociaż jest jeszcze za wcześnie, aby przeprowadzić ocenę rezultatów – ponieważ operacje znajdują się w trakcie realizacji, a wiele uczestniczących w nich osób młodych nadal korzysta ze wsparcia – można już stwierdzić, że w ramach YEI osiągnięto jeden z pierwszych celów inicjatywy, a mianowicie kwestia zatrudnienia ludzi młodych stała się jednym z głównych elementów uwzględnianych przy wyznaczaniu kierunków polityki w państwach członkowskich.

161. W swoim komunikacie z października 2016 r. Komisja uznaje, że konieczne jest podjęcie dalszych starań w celu wsparcia tych osób młodych, którym najtrudniej jest wejść na rynek pracy. Chociaż rezultaty stają się już widoczne w praktyce, programy gwarancji dla młodzieży nie dotarły jeszcze do wszystkich osób młodych, które zostały bezrobotne lub wcześniej skończyły naukę, a

wśród beneficjentów znajduje się zbyt mała liczba osób młodych w najtrudniejszej sytuacji, w tym osób posiadających niskie kwalifikacje i niezarejestrowanej młodzieży NEET.

Jak wskazano w komunikacie, w ramach gwarancji dla młodzieży skupiono jednak uwagę na wczesnej interwencji i niezarejestrowanej młodzieży NEET, uwypuklono istniejące problemy związane z dostarczaniem usług i zapewniono skierowanie uwagi na kwestię docierania do nowych odbiorców. Gwarancja dla młodzieży przyczyniła się również do obalenia murów między różnymi dziedzinami polityki oraz stworzenia skutecznych partnerstw między kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za docieranie do nowych odbiorców.

Dane liczbowe dotyczące średniej rocznej liczby osób młodych, które w latach 2014 i 2015 znajdowały się na etapie przygotowawczym gwarancji dla młodzieży, w przypadku niektórych państw członkowskich pokazują zasadny wybór stopniowego wdrażania realizowanych w tych państwach programów gwarancji dla młodzieży. Już w perspektywie średnioterminowej po zakończeniu gromadzenia dodatkowych danych Komisja będzie w stanie przeprowadzić ocenę postępów w identyfikacji i rejestracji młodzieży NEET.

163. Mając na uwadze restrykcyjne kryterium określone w ramach wskaźników, Komisja uważa, że rezultaty te są szczególnie pozytywne: opuszczenie programu gwarancji dla młodzieży następuje w momencie rozpoczęcia realizacji oferty, a nie z chwilą jej przyjęcia. Ponadto w 2015 r. w porównaniu z rokiem 2014 w UE jako całości wzrósł odsetek przypadków terminowego i pozytywnego opuszczania systemu gwarancji dla młodzieży (rozpoczęcie realizacji oferty w ciągu czterech miesięcy). Na szczeblu unijnym odnotowano również wzrost odsetka pozytywnych sytuacji po 6 miesiącach od opuszczenia systemu oraz odsetka młodzieży NEET, którą objęto gwarancją dla młodzieży.

Zalecenie 1

Ustęp pierwszy: Zdaniem Komisji głównym adresatem tego zalecenia są państwa członkowskie.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zamierza określić odpowiednie działania, kiedy zostaną zaproponowane nowe inicjatywy.

Komisja w pełni uznaje znaczenie zarządzania oczekiwaniami i ustanawiania realistycznych wartości docelowych, pragnie jednak podkreślić znaczenie ustanawiania ambitnych celów strategicznych, które przyczyniły się do uzyskania poparcia politycznego dla gwarancji dla młodzieży.

Akapit drugi: Zdaniem Komisji głównym adresatem tego zalecenia są państwa członkowskie.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zamierza określić odpowiednie działania, kiedy zostaną zaproponowane nowe inicjatywy.

W toku sporządzania planów wdrożenia gwarancji dla młodzieży (YGIP) przez państwa członkowskie Komisja zwróciła się do nich o określenie i przeanalizowanie kluczowych wyzwań strukturalnych i konkretnych braków istotnych z punktu widzenia ich sytuacji krajowej, a także o przedstawienie orientacyjnego harmonogramu stopniowego wdrażania gwarancji dla młodzieży, jeżeli tego rodzaju harmonogram został przewidziany.

165. Komisja przyznaje, że należy podjąć dalsze działania, aby zapewnić wsparcie tego rodzaju osobom młodym, którym najtrudniej jest uzyskać dostęp do rynku pracy, jednocześnie Komisja pragnie jednak przypomnieć Trybunałowi, że w zaleceniu Rady dopuszczono stopniowe wdrażanie gwarancji dla młodzieży, a ponadto nie określono żadnej konkretnej docelowej daty wdrożenia gwarancji dla młodzieży w odniesieniu do całej populacji młodzieży NEET.

Co więcej, docieranie do nowych odbiorców było istotnym elementem podejścia przyjętego przez państwa członkowskie w przypadku gwarancji dla młodzieży. Większość z nich zachęciła osoby

młode do zarejestrowania się u usługodawców, a dwie trzecie publicznych służb zatrudnienia podczas wdrażania gwarancji dla młodzieży zaangażowało się w działania mające na celu dotarcie do nowych odbiorców. W tym względzie kluczowe było zwiększenie znajomości, dostępności i zakresu oferowanych usług nie tylko poprzez rozwój rejestracji online i organizację specjalnych kampanii, lecz także poprzez tworzenie pojedynczych punktów kontaktowych, oferowanie usług mobilnych lub zdecentralizowanych oraz czynną współpracę z szerokim gronem partnerów.

Zalecenie 2

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane głównie do państw członkowskich.

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zauważa, że jest już w trakcie jego wdrażania. Komisja obecnie faktycznie wspiera już państwa członkowskie w ustanawianiu strategii informacyjnych, oferując wsparcie finansowe i doradztwo w zakresie polityki w formie pomocy technicznej, budowania zdolności i wzajemnego uczenia się.

168. Środki potrzebne do wdrożenia gwarancji dla młodzieży mogą w dużym stopniu różnić się w przypadku poszczególnych państw członkowskich. W wielu państwach członkowskich środki unijne prawdopodobnie nie wystarczą do pokrycia kosztów ukończenia ambitnych reform, których wymaga wdrożenie gwarancji dla młodzieży, w związku z czym oprócz środków unijnych należy również przeznaczyć na ten cel środki z budżetów krajowych.

Komisja z zadowoleniem przyjęłaby jednak dokładniejsze przedstawienie szacunkowych kosztów wszystkich planowanych działań na rzecz wdrożenia gwarancji dla młodzieży w każdym państwie członkowskim, jest jednak również świadoma, iż wszelkie szacunki dotyczące kosztów gwarancji dla młodzieży podlegają pewnym zastrzeżeniom, gdyż w przypadku wielu państw członkowskich wdrożenie gwarancji dla młodzieży wymaga również gruntownych strukturalnych reform systemów szkoleń, poszukiwania pracy i kształcenia w celu radykalnej poprawy sytuacji w zakresie przechodzenia od kształcenia do zatrudnienia oraz umiejętności przystosowania zawodowego osób młodych.

169. Komisja zawsze podkreślała, że, chociaż dostępne jest istotne wsparcie finansowe ze środków UE na potrzeby państw członkowskich, państwa członkowskie muszą jednak również w swoich budżetach krajowych priorytetowo traktować środki na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Komisja przyznaje jednak, że zachodzi konieczność zwiększenia środków udostępnianych na szczeblu unijnym na potrzeby eliminacji bezrobocia wśród młodzieży. Komisja zaproponowała zatem ostatnio zwiększenie kwoty środków w ramach YEI na lata 2017–2020.

Zalecenie 3

Komisja zauważa, że przedmiotowe zalecenie jest skierowane głównie do państw członkowskich.

Komisja z zadowoleniem przyjęłaby dokładniejsze przedstawienie szacunkowych kosztów wszystkich planowanych działań na rzecz wdrożenia gwarancji dla młodzieży, dlatego w miarę możliwości i na wniosek państw członkowskich będzie wspierać je w tym procesie. Na tym etapie nie jest jednak możliwe dokładniejsze określenie form tego wsparcia.

Zalecenie 4

Komisja przyjmuje to zalecenie w zakresie, w jakim jej dotyczy, i zbada możliwość omówienia standardów w zakresie kryteriów jakości w kontekście prowadzonych prac nad monitorowaniem gwarancji dla młodzieży w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia.

Komisja zauważa, że druga część tego zalecenia jest skierowana do państw członkowskich.

173. W przypadku gromadzenia danych w 2015 r. odnotowano wyraźną poprawę w porównaniu z rokiem 2014 pod względem kompletności i jakości danych. Wiele państw podjęło znaczne starania

w celu dostosowania metod gromadzenia lub zestawiania swoich danych z monitorowania gwarancji dla młodzieży, aby zapewnić większą zgodność ze specyfikacją podaną w ramach wskaźników. Poprawiono również dane jakościowe dotyczące charakterystyki ofert. Starania te przyczyniają się do zwiększenia porównywalności danych z różnych państw, nawet jeżeli nadal istnieją określone kwestie, które należy brać pod uwagę, interpretując rezultaty.

Podstawowe dziedziny wymagające poprawy dotyczą kompletności danych na temat monitorowania (dane te nadal nie są dostępne w przypadku 8 państw) oraz ograniczenia liczby przypadków o nieznanym statusie i nieznaney sytuacji po opuszczeniu systemu zarówno w zakresie danych dotyczących opuszczania systemu, jak i danych na temat monitorowania.

W tym względzie Rada EPSCO wezwała państwa członkowskie do podjęcia starań mających na celu osiągnięcie lepszego dostosowania danych krajowych do wspólnych ram wskaźników do monitorowania gwarancji dla młodzieży, uwzględniając obecne możliwości i ograniczenia w zakresie danych krajowych.

Zalecenie 5

Komisja przyjmuje pierwszą część tego zalecenia i uznaje ją za częściowo wykonaną, jak wyjaśniono poniżej. Komisja prowadzi już ścisłą współpracę z państwami członkowskimi w tej dziedzinie, w szczególności w ramach: prac prowadzonych przez grupę ds. wskaźników działającą w ramach Komitetu ds. Zatrudnienia, wsparcia oferowanego państwom członkowskim zgłaszającym dane z zastosowaniem ram wskaźników, a także wsparcia kierowanego do MOP udzielonego trzem państwom członkowskim w ramach działania KE–MOP na rzecz zatrudnienia ludzi młodych.

Komisja zauważa, że druga część tego zalecenia jest skierowana do państw członkowskich.

174. Komisja uznaje, że Inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych stanowi istotny wkład w system gwarancji dla młodzieży w tych państwach członkowskich. Pomimo opóźnień, które wystąpiły w niektórych państwach członkowskich, w 2016 r. odnotowano stałe postępy w zakresie wdrażania. Zob. odpowiedź Komisji do pkt 159. W dniu 4 października Komisja przyjęła komunikat, w którym przedstawiła postępy poczynione przez państwa członkowskie we wdrażaniu gwarancji dla młodzieży i YEI – COM(2016) 646, Gwarancja dla młodzieży i inicjatywa na rzecz zatrudnienia ludzi młodych. W komunikacie tym stwierdza się między innymi, że pomimo opóźnień związanych z tworzeniem struktur w dwudziestu kwalifikujących się państwach członkowskich YEI uznaje się za najważniejszy mechanizm wdrażania gwarancji dla młodzieży. W niektórych przypadkach inicjatywę tę wykorzystuje się do wsparcia większości lub wszystkich działań w ramach programów gwarancji dla młodzieży. Ze sprawozdania wynika również, że od końca 2015 r. odnotowuje się coraz większy postęp. Brak zgłoszenia przez państwa członkowskie całej dodatkowej kwoty płatności zaliczkowych we wnioskach o płatności nie oznacza, że nie wykorzystywały one całej tej kwoty lub nawet większej kwoty. Mając na uwadze, że państwa członkowskie były obowiązane wyłącznie do zgłoszenia połowy dodatkowej kwoty płatności zaliczkowej udzielonej w ramach wkładu Unii (który obejmuje zarówno szczególny przydział środków na YEI i wkład w YEI z EFS), mogły one zdecydować, że nie zgłoszą od razu wydatków (ze względów finansowych, z powodów związanych z weryfikacją wydatków itp.).

Ponadto należy zauważyć, że na tym etapie należy zachować ostrożność przy interpretacji rezultatów, które należy uznać za rezultaty wstępne. Powodem tego jest, po pierwsze, fakt, że realizacja operacji może trwać dłużej niż rok czy trzy lata. Po drugie, wiele państw członkowskich woli zgłaszać wyłącznie ukończone operacje (jako że taka możliwość jest dopuszczona zgodnie z ramami prawnymi mającymi zastosowanie do YEI).

175. Komisja zauważa, że w rozporządzeniach nie określono szczególnego wymogu dotyczącego przeprowadzenia szczegółowej oceny cech charakteryzujących poszczególne podgrupy osób młodych objętych wsparciem w ramach YEI. W przepisach tych wymaga się udziału odpowiednich partnerów i konsultacji z nimi, nie wymaga się jednak uwzględnienia wszystkich wniosków przedstawianych przez odpowiednich partnerów. Dlatego też program operacyjny powinien zawierać informacje na temat działań podjętych w celu zaangażowania partnerów przy jego przygotowaniu.

176. Komisja zauważa, że ani art. 95 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, ani załącznik X do tego rozporządzenia nie stanowią, że państwa członkowskie nie mogą korzystać z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych w celu wsparcia działań, które wcześniej objęto wsparciem w ramach budżetu krajowego. Ponadto w przepisach tych nie wymaga się również, aby państwa członkowskie zwiększyły wydatki publiczne względem określonych rodzajów działań lub grup docelowych.

Celem art. 95 jest uniemożliwienie państwom członkowskim zmniejszania ich poziomu inwestycji publicznych. Przestrzeganie zasady dodatkowości weryfikuje się zgodnie z art. 95 ust. 4 i załącznikiem X. W stosownych przypadkach taka weryfikacja opiera się na ogólnym poziomie inwestycji publicznych na szczeblu krajowym lub regionalnym, a nie na rodzaju działań finansowanych przez dane państwo członkowskie.

Zalecenie 6

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

W rozporządzeniach nie określono szczególnego wymogu dotyczącego przeprowadzenia szczegółowej oceny cech charakteryzujących poszczególne podgrupy osób młodych objętych wsparciem udzielanym ze środków YEI w ramach programu operacyjnego.

Komisja współpracuje jednak z państwami członkowskimi w ramach różnych forów, aby wspierać je w działaniach skierowanych do osób młodych biernych zawodowo. W tym kontekście Komisja nadal będzie przekazywać państwom członkowskim wytyczne dotyczące projektowania działań dostosowanych do potrzeb różnych grup populacji, do których adresowana jest inicjatywa YEI.

177. Komisja uważa, że przyjęte przepisy były wystarczające.

W szczególności w toku dyskusji nad programami Komisja oceniła scenariusze bazowe w celu sprawdzenia solidności wartości docelowych.

Jeżeli ocena *ex ante* nie zawierała tego typu informacji, Komisja zazwyczaj zwracała się o przedstawienie dokumentu dotyczącego metodyki.

Komisja udostępniła państwom członkowskim dwa dokumenty referencyjne dotyczące ustanawiania i dostosowywania wartości docelowych w odniesieniu do EFS na długo przed dyskusjami prowadzonymi w 2013 r. Jeżeli dowody nie potwierdzały wartości bazowych lub brakowało danych historycznych, w ramach 7. ogólnego warunku wstępnego wymagano przedstawienia planu działania.

178. Zdaniem Komisji w ramach tych wskaźników uwzględnia się różne etapy włączenia / uzyskania dostępu do rynku pracy. Jeżeli uczestnik otrzymuje wsparcie w ramach dwóch kolejnych takich samych interwencji, ukończenie interwencji w ramach YEI i otrzymanie oferty liczy się tylko raz w momencie opuszczenia programu. Jeżeli uczestnik otrzymuje wsparcie w ramach dwóch różnych operacji, z których obie zostają ukończone, w takiej sytuacji uczestnictwo zostałoby policzone dwa razy jako ukończenie interwencji wspieranej w ramach YEI i co najmniej raz jako otrzymanie oferty po opuszczeniu pierwszej z tych interwencji.

Zalecenie 7

Komisja nie przyjmuje tego zalecenia.

Z dokonywaniem wyłącznie pomiaru sytuacji uczestników YEI, którzy ukończyli operację, potencjalnie wiąże się ryzyko niedostatecznego poziomu zgłaszania rezultatów. Ponadto proponowany przez Trybunał przegląd wiązałby się ze zmianą założeń pomiaru, podczas gdy stosowanie wspólnych wskaźników rezultatu jest obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich i wskaźniki te zostały z nimi uzgodnione.

Komisja pragnie zaznaczyć, że metodyka liczenia przyjęta w odniesieniu do YEI opiera się na konwencjach stosowanych w przypadku wskaźników EFS, co dotyczy w szczególności liczenia pozytywnych przypadków opuszczenia systemu, niezależnie od ukończenia operacji. Co więcej, każda tego rodzaju zmiana obowiązujących zasad wiązałaby się ze znacznym obciążeniem dla państw członkowskich i ograniczyłaby porównywalność danych zgłoszonych przed zmianą konwencji.

Konieczne jest przeprowadzenie oceny, aby ustalić, czy rezultaty uzyskane w przypadku danego uczestnika wynikają bezpośrednio z interwencji w ramach YEI (lub EFS), przy czym przeprowadzenie takiej oceny nie jest możliwe w ramach systemu monitorowania.

Komisja będzie nadal dążyć do zapewnienia większej przejrzystości w kwestiach związanych z monitorowaniem, wydając kolejne wytyczne i zwracając się do państw członkowskich o przedstawianie informacji zwrotnych w ramach szeregu istniejących stosownych forów.

179. Komisja zauważa, że w wielu przypadkach państwa członkowskie miały wystarczające wydatki, lecz nie mogły ich zgłosić, gdyż nie spełniły warunku niezbędnego do przekazywania Komisji wniosków o płatności (tj. nie wyznaczyły jeszcze instytucji zarządzającej i instytucji certyfikującej).

Wspólna odpowiedź Komisji do pkt 180 i 181:

Na tym etapie należy zachować ostrożność przy interpretacji rezultatów, które należy uznać za rezultaty wstępne. Powodem tego jest, po pierwsze, fakt, że realizacja operacji może trwać dłużej niż rok czy dwa lata. Po drugie, wiele państw członkowskich woli zgłaszać wyłącznie ukończone operacje (jako że taka możliwość jest dopuszczona zgodnie z ramami prawnymi mającymi zastosowanie do YEI). Ponadto nie można formułować wniosków na podstawie wydatków zgłaszanych Komisji, ponieważ realizacja finansowa nie odzwierciedla realizacji w terenie.

181. Przeprowadzenie pierwszej oceny YEI do grudnia 2015 r. stanowiło wyraźny wymóg określony w rozporządzeniu w świetle kwalifikowalności wydatków od września 2013 r. Zdaniem Komisji ustalenia z oceny przydały się do wyznaczenia kierunku programów na pozostały okres.

182. Komisja zgadza się, że działania powinny być dostosowane do potrzeb osób młodych, a profilowanie uczestników ma bardzo duże znaczenie. W tym kontekście Komisja przekazała państwom członkowskim wytyczne dotyczące projektowania działań.

W art. 16 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego określono, że inicjatywa YEI powinna być skierowana do osób młodych w wieku poniżej 25. roku życia lub poniżej 30. roku życia, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą się. W artykule tym nie nałożono żadnych wymogów co do konkretnych grup, które powinny zostać objęte wsparciem. Z tego względu grupę docelową YEI określają państwa członkowskie w granicach wyznaczonych w art. 16 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz zgodnie z realiami danego państwa członkowskiego. Ponieważ kwota środków przydzielonych YEI jest ograniczona, państwa członkowskie podjęły decyzję o przeznaczeniu środków w ramach YEI na konkretne grupy docelowe i wykorzystaniu EFS na finansowanie innych działań skierowanych do grup osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, do których najtrudniej dotrzeć. Wiele z tych

działań skierowanych do tego rodzaju grup szczególnie wrażliwych jest programowanych w ramach priorytetu inwestycyjnego 9i.

Wydarzenie	Data
Przyjęcie ramowego programu kontroli / rozpoczęcie kontroli	9.9.2015
Oficjalne przesłanie projektu sprawozdania do Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej)	26.1.2017
Przyjęcie sprawozdania końcowego po przeprowadzeniu postępowania kontryktoryjnego	8.3.2017
Otrzymanie oficjalnych odpowiedzi Komisji (lub innej jednostki kontrolowanej) we wszystkich językach	31.3.2017