

BORBÉLY-PECZE Mariann

A megerősített ifjúsági garancia terén elért eredmények a Eurofound 2024 jelentés alapján

A különböző társadalmi, gazdasági, környezeti és politikai problémák (a klímaváltozás, a geopolitikai feszültségek, járványok és a gazdasági kihívások) összefonódásából eredő negatív tendenciák együttesen nagyobb gazdasági hatást gyakorolnak a fiatalabb generációkra, mint az idősebb csoportokra. A fiatalok foglalkoztatási rátája 2023-ra ugyan visszaállt, a megélhetési költségek növekedése, az emelkedő lakhatási költségek és kínálati korlátok, valamint az abból eredő frusztrációk, hogy a világjárvány idején terveik sokszor elhalasztódtak, továbbra is nehézségeket okoznak az európai fiatalok számára. A helyzetet tovább nehezítették a gazdasági körülmények, amelyek kevésbé megfizethetővé tették a lakásbérletet vagy -vásárlást. Emellett a világjárvány megszüntetett bizonyos oktatási vagy foglalkoztatási lehetőségeket. Összességében jobban láthatóvá vált, hogy a "tervet" nemcsak az egyén elképzelései alakítják, hanem az a politikai és társadalmi-gazdasági környezet is, amelyben élnek. Ráadásul nem pusztán nemzeti, hanem regionális egyenlőtlenségekkel kell számolni. Ennek megfelelően a megerősített ifjúsági garancia megvalósítása során is különböző jó gyakorlatok kialakítása szükséges. Az Eurofound 2024-es jelentése¹ a program-megvalósítás nehézségeinek, általános kritikájának megfogalmazása mellett áttekinti néhány tagország gyakorlatát is.

A megerősített ifjúsági garancia szakpolitikai kerete

Az európai ifjúsági garanciarendszerek története az 1980-as évek nyúlik vissza, amikor az ötletet az északi országokban felvetették². Azóta az ifjúsági garancia program az Európai Unió egyik kezdeményezésévé vált. Immáron egy évtizede folyik összehangolt uniós foglalkoztatáspolitikai beavatkozás a fiatal munkaerő munkaerőpiaci belépésének elősegítésére. Az Ifjúsági Garanciaprogram³ 2013 óta az unió ifjúsági munkanélküliséggel kapcsolatos kiemelt politikája. Az ifjúsági garanciát 2020-ban a világjárvánnyal összefüggésben megerősítették⁴, szélesebb korosztályt célozva meg (15–29 évesek), további hangsúlyt helyezve olyan szempontokra, mint a munkahelyek minősége és a legnehezebben elérhető személyek kiszolgálása. A megerősített ifjúsági garancia -RYG (The reinforced Youth Guarantee) tükrözi a szociális jogok európai pillérére vonatkozó cselekvési tervben foglalt azon kötelezettségvállalást, hogy a NEET-fiatalok arányát a 15–29 évesek körében a 2019. évi 12,6%-ról 2030-ra 9%-ra kell csökkenteni⁵. A megerősített ifjúsági garancia olyan keretet kínál, amely lehetővé teszi a tagállamok és a régiók számára, hogy saját, testre szabott rendszereket dolgozzanak ki.

Az Eurofound⁶ korábbi kutatása a NEET-fiatalok (Not in Education, Employment, or Training) kategorizálására összpontosított, bizonyítva, hogy a fiatalok különböző okokból lehetnek NEET-fiatalok, és hogy e

¹Eurofound (2024), *Becoming adults: Young people in a post-pandemic world*, az Európai Unió Kiadóhivatala, Luxembourg.

²Svédország volt az első ország, amely 1984-ben ifjúsági garanciát vezetett be, őt követte Norvégia (1993), Dánia és Finnország (1996), valamint Ausztria (1998).

³Az ifjúsági garancia program az Európai Unió egyik kezdeményezése, amelynek célja a fiatal munkanélküliség csökkentése. 2013-ban indult a program, amely azon fiatalokat célozza meg, akik sem nem tanulnak, sem nem dolgoznak (NEET fiatalok). A program célja, hogy a résztvevők megfelelő támogatást kapjanak, amely nem csupán álláslehetőségeket, hanem képzéseket és egyéb fejlesztési lehetőségeket is magában foglal. A program újdonsága abban rejlik, hogy átfogó megoldásokat kínál, figyelembe véve a fiatalok eltérő igényeit és helyzetét.

⁴Az RYG célja annak biztosítása, hogy minden 30 év alatti fiatal a munkanélkülivé válását vagy az oktatás befejezését követő négy hónapon belül színvonalas állásajánlatot, további oktatást, tanulószerveződéses gyakorlati képzést vagy szakmai gyakorlatot kapjon.

⁵European Commission (2021), *The European Pillar of Social Rights action plan*.

⁶Az Európai Alapítvány az Élet- és Munkakörülmények Javításáért (Eurofound) az Európai Unió 1975-ben létrehozott háromoldalú ügynöksége. Feladata, hogy az (EU) 2019/127 rendeletnek megfelelően ismereteket nyújtson a szociális, foglalkoztatási és munkával kapcsolatos szakpolitikák területén.

körülmények nem mindegyike jelent azonos szintű kockázatot⁷. Az Eurofound 2024-es jelentése⁸ részletesen taglalja az európai fiatalok világjárvány utáni helyzetét, és kitér a megerősített ifjúsági garancia értékelésére is. A jelentés másodelemzésen, többek között szakirodalmi áttekintésen, valamint 17, félig strukturált interjún alapul 10 ország érdekelt feleivel, amelyeket úgy választottak ki, hogy biztosítsák képviselőiket az EU valamennyi régiójában (Belgium, Horvátország, Észtország, Finnország, Franciaország, Litvánia, Málta, Portugália, Spanyolország és Svédország). A jelentés kiemeli a megerősített ifjúsági garancia új elemeit, példákat adva annak gyakorlati megvalósítására. Ezt követően részletesebb leírást ad az országok programmal kapcsolatos 2023-as tapasztalatairól.

A RYG keretében hozott intézkedések általános bírálata

Az ifjúsági garancia végrehajtására vonatkozó adatokat évente gyűjtik a tagállamoktól, és azokat a jelentéstételért felelős uniós szerv, a Foglalkoztatási Bizottság értékeli. A cikk írásakor rendelkezésre álló utolsó értékelés 2021-ből származik, 2020-ig gyűjtött adatok felhasználásával⁹. 2022-ben a Régiók Európai Bizottsága elemezte¹⁰ az RYG helyi végrehajtását, különös tekintettel az állami foglalkoztatási szolgálatokra (PES). Emellett az állami foglalkoztatási szolgálatok európai hálózata rendszeresen felmérést végez az ifjúsági garancia ÁFSz-ek általi végrehajtásáról, és a felmérés eredményei alapján jelentést tesz közzé.

2023 közepéig több tagállam (például Észtország, Litvánia, Portugália és Spanyolország) új cselekvési tervet adott ki. Mások az ifjúsági garancia végrehajtása során kialakított szakpolitikai infrastruktúrára támaszkodtak, és beépítették az RYG keretrendszerbe a meglévő folyamatokba (például Belgium, Írország és Svédország), vagy meghosszabbították a korábbi végrehajtási terveket (például Horvátország). Az *Európa jövőjéről szóló fehér könyv* azonban elismerte, hogy az ifjúsági munkanélküliség esetében **"nincs összhang az elvárások és az EU azon képessége között, hogy megfeleljen azoknak"**¹¹.

Az ifjúsági garancia korábbi értékelései azt mutatták, hogy az ifjúsági munkanélküliség csökkentése nagymértékben függ attól, hogy egyidejűleg foglalkozunk-e **más szakpolitikai területekkel**, például a családtámogatási szolgáltatások javításával vagy az ellátások aktív munkaerő-piaci politikákkal és lakhatási támogatással való kombinálása révén¹². Hasonlóképpen, értékelésében az Európai Ifjúsági Fórum megállapította, hogy az ifjúsági garancia **fókusza nem volt elég széles a társadalmi és gazdasági kirekesztés kiváltó okait** illetően¹³. Az EU és az Európa Tanács ifjúsági partnerségének jelentése szerint az európai és nemzeti szakpolitikák aránytalanul nagy hangsúlyt fektettek a foglalkoztatásra és a képzésre, miközben figyelmen kívül hagyták a méltó és megfizethető lakhatás fontosságát. **A lakhatásból való kirekesztettség** (magas bérleti díjak, rossz minőségű lakhatás, hajléktalanság) hatással van a jólétre, szétválasztja a támogató hálózatokat és gyengíti a mentális egészséget.

⁷Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. , Eurofound (2021), *Impact of COVID-19 on young people in the EU*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁸Eurofound (2024), *Becoming adults: Young people in a post-pandemic world*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁹Council of the European Union (2021), *EMCO Review of the implementation of the Youth Guarantee – Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes in 2020*, Publication No. 14111/21 ADD 2, Document No. OR. en, Brussels, 25 November.

¹⁰CoR (European Committee of the Regions) (2022), *The local implementation of the reinforced Youth Guarantee*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹¹European Commission (2017), *White paper on the future of Europe*, COM(2017)2025, Brussels. European Commission (2018), *Implementation of the Youth Guarantee by the Public Employment Services: Success factors and key challenges*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, pp. 13.

¹²Eichhorst, W. and Rinne, U. (2017), 'The European Youth Guarantee: A preliminary assessment and broader conceptual implications', *CESifo Forum*, Vol. 2, No. 18, pp. 34–38., valamint Serme-Morin, C. (2021), *Access to independence and housing exclusion: Why we shouldn't leave young people on the front line of Europe's dysfunctional housing markets*, Youth Partnership, Brussels

¹³Euractiv (2020), *European Youth Guarantee needs to address labour market changes, experts warn*, web page, accessed 19 February 2024.

Olasz tapasztalatok alapján megfogalmazott bírálata szerint mivel maga az ifjúsági garancia nem teremtett új munkahelyeket, a **növekedést ösztönző intézkedések nélkül** a politika mint a teljes foglalkoztatás megteremtésének eszköze kudarcra van ítélve¹⁴.

Az előző végrehajtási időszak egyik aggálya a megközelítés **fenntarthatóságával** volt kapcsolatos, mivel a legtöbb tagállam uniós finanszírozást használt fel állásajánlatokat eredményező munkaerő-felvételi támogatások nyújtására. A munkáltatók képviselői támogatták a gazdasági növekedés pénzügyi ösztönzőit, amelyek szervezettebben munkahelyteremtéshez vezetnének: "az ifjúsági garancia keretében belépő munkahelyeknek »valódi« munkahelyeknek kell lenniük, nem pedig olyanoknak, amelyeket a hatóságok mesterségesen hoztak létre, akár közvetlenül, akár közvetve"¹⁵.

Számos országban aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy **a szakmai gyakorlatokkal visszaélnek** a munkaszerződések alternatívájaként. A fiatalok gyakran rosszul fizetett, zsákutcás munkatapasztalatot szereztek, beleértve a szakmai gyakorlatokat is, és nem igazán jó minőségű utakat a foglalkoztatáshoz. Az Európai Parlament, az Európai Ifjúsági Fórum és az Európai Szakszervezetek Szövetsége kötelező minőségi normák kidolgozására szólított fel a szociális védelem és a javadalmazás beépítésére vonatkozóan¹⁶.

A megerősített ifjúsági garancia végrehajtásának négy szakasza és horizontális tényezők

Az RYG számos új elemet vezet be, nevezetesen a korosztály 29 éves korra való kibővítését, valamint a hosszabb távon NEET-helyzetben lévő fiatalokra való nagyobb összpontosítást, amely csoport többszörös, gyökeresebb hátrányokkal küzd, és intenzívebb, néha egyéni támogatást igényel¹⁷.

A végrehajtás négy proaktív szakaszból áll – feltérképezés, tájékoztatás, felkészülés és a fiatalok bevonása –, valamint számos "horizontális tényezőből": intézményi partnerségekből, adatgyűjtésből, valamint a források teljes körű és optimális felhasználására irányuló erőfeszítésekből.

Feltérképezés

A feltérképezés a NEET-té válás kockázatának kitett fiatalok, a rendelkezésre álló szolgáltatások és a szükséges készségek korai azonosítását jelenti.

A kutatások azt sugallják¹⁸, hogy a hátrányos helyzetű fiatal felnőtteknek, különösen a fiatal férfiaknak gyenge kapcsolataik vannak az intézményekkel, mert úgy érzik, hogy nincsenek esélyeik. A nemzeti adatok azonban nem mindig mutatják be a teljes történetet, mivel a NEET-fiatalok aránya gyakran nagymértékben függ a regionális (nem nemzeti) kontextustól. Ugyanazon ország különböző régióiban lehet a legmagasabb és a legalacsonyabb a NEET-fiatalok aránya regionális szinten az EU-ban¹⁹. Ezért fontos a regionális térképezés.

Tájékoztatás

A foglalkoztatási szolgálatoknak (ÁFSZ-eknek) olyan módon kell kapcsolatba lépniük a nehezen elérhető fiatalokkal, amelyek érzékenyek értékeikre, világnézetükre és gyakorlataikra. A kulturálisan kompetens

¹⁴Pastore, F. (2015), 'The European Youth Guarantee: Labor market context, conditions and opportunities in Italy', *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 4, 11.

¹⁵SMEunited (2020), *SMEunited position paper on the Council Recommendation on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee*, Brussels. pp. 4.

¹⁶Pavlovaite, I. (2021), *Getting young workers on board of the European Pillar of Social Rights (ESPR): The ESPR Action Plan through the youth lenses*, European Trade Union Confederation, Brussels.

¹⁷European Commission (2020), *Youth employment support: A bridge to jobs for the next generation*, COM(2020)276 final, Brussels.

¹⁸Pantea, M. C. (2019), *Precarity and vocational education and training: Craftsmanship and employability in Romania*, Palgrave Macmillan, London., valamint Redmond, P., McGuinness, S. and Keane, C. (2023), 'The impact of one-parent family payment reforms on the labour market outcomes of lone parents', *Oxford Economic Papers*, Vol. 75, No. 2, pp. 346–370.

¹⁹CoR (European Committee of the Regions) (2022), *The local implementation of the reinforced Youth Guarantee*, Publications Office of the European Union, Luxembourg. Corti, F. and Ruiz de la Ossa, T. (2023), *The RRF's role in strengthening active labour market policies and public employment services: Italy, Spain and Croatia*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, European Parliament, Brussels.

stratégiák kulcsfontosságúak, mivel a fiatalok elkötelezettek, szkeptikusak vagy bizalmatlanok lehetnek az állami beavatkozásokkal szemben. A lehetséges stratégiák közé tartozik az egyablakos ügyintézés, a képzett közvetítők, a mobil ifjúsági munka, az ifjúsági nagykövetek vagy a juttatások biztosítása.

Jó példaként említi a jelentés Finnországot. 2019-ben Finnország előírta az önkormányzatok számára, hogy alkalmazzanak ifjúsági megkereső munkavállalókat²⁰. Iskolákat látogattak meg, felhívták a szülőket, és integrált támogatást nyújtottak az ország több mint 50 egyablakos tanácsadó központjában (*Ohjaamos*). Az *Ohjaamos* alacsony küszöbű, multidiszciplináris orientációs szolgáltatások, szemtől-szembe, digitális és névtelen szolgáltatásnyújtással. Ott a fiatalok segítséget kaphatnak többek között a munkával, az oktatással, a karrierrel, az egészségügyi ellátással, a kábítószerrel való visszaéléssel és a függőségekkel, valamint a lakhatással és a szociális ellátással kapcsolatban. Vagyis megvalósul a több ügynökség közötti együttműködés - egy fedél alatt. A finn kormány 2021 óta intézkedéseket hoz ezen ifjúsági központok multidiszciplináris jellegének megerősítésére. Észtország mobil szolgáltatásokat használ távoli területeken, és röviddel szabadon bocsátásuk előtt tanácsadást nyújt a fiatal fogvatartottaknak. Franciaországban az "1 fiatal – 1 megoldás" terv regionális szintű helyi tanácsadási szolgáltatásokat nyújt²¹.

Előkészítés

Az előkészítési szakasz irányítja az átmenetet a fiatalok első regisztrációjától addig a pontig, amikor állásajánlatot vagy képzést kínálnak nekik. Ez magában foglalja az igények testre szabott, holisztikus megközelítéssel történő összehangolását, amely szolgáltatások széles körét foglalhatja magában: tanácsadást, útmutatást és mentorálást (beleértve a partnereknek történő ajánlást is), valamint további továbbképzést, különösen a digitális és zöld készségekkel (de a nyelvi, vállalkozói és karrierkezelési készségekkel is) kapcsolatban. Ebben a szakaszban tesznek javaslatot és fogadnak el egy személyre szabott cselekvési tervet.

Számos ország alkalmazza az ÁFSZ-ek által végzett statisztikai profilalkotást a fiatalok alacsony kockázatú, közepes kockázatú és magas kockázatú álláskeresőként való elhelyezkedési potenciálja szerinti kategorizálására. A profilalkotást azonban kritizálták amiatt, hogy téves besorolásokhoz vezet, erősíti a megkülönböztetést és az eredmények előrejelzésére összpontosít annak felfedése rovására, hogy melyik program kinek működik²².

A gyakorló szakemberek vegyes tapasztalatokat szereztek a négy hónapos időszakokkal kapcsolatban, amely annak biztosítására irányult, hogy a fiatalok ajánlatot kapjanak²³. Ez reális menetrendnek tűnt azok számára, akik rövid ideig munkanélküliek, de nem a hosszú távon NEET-fiatalok számára, akik lehet, hogy nem a munka az első, hanem átfogó támogatásra van szükség a mentális egészségügyi problémák, családi problémák vagy függőségek kezeléséhez.

A fiatalok bevonása

Álláskeresői segítség

Az Eurofound által készített interjúk szerint változó, hogy az ÁFSZ-ek milyen mértékben képesek "holisztikus megközelítést biztosítani a tanácsadáshoz"²⁴. 2020-ban a nemzeti ÁFSZ-ek nem mindig rendelkeztek az e holisztikus megközelítéshez szükséges igényes munka elvégzéséhez szükséges politikai

²⁰CoR (European Committee of the Regions) (2022), *The local implementation of the reinforced Youth Guarantee*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

²¹Eurocities (2020), *Reinforcing Youth Guarantee: Lessons learnt by cities in implementing the Youth Guarantee 2014–2020 – Technical report*, Brussels; valamint European Commission (2020b), *Proposal for a Council recommendation on a bridge to jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and repealing Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee*, COM(2020)277 final, Brussels.

²²van Landeghem, B., Desiere, S. and Struyven, L. (2021), 'Statistical profiling of unemployed jobseekers', *IZA World of Labor*, 2021, 483.

²³Finnország és Svédország három hónapos nemzeti ütemtervvel rendelkezik, amely nem mentes a kihívásoktól.

²⁴European Commission (2020a), *Youth employment support: A bridge to jobs for the next generation*, COM(2020)276 final, Brussels.

felhatalmazással és szervezeti kapacitással. Az ÁFSZ-ek csak nyolc tagállamban voltak elég proaktívak és jól felkészültek ahhoz, hogy szembenézzenek az RYG új kihívásaival; sokan továbbra is elsődleges feladatuknak tekintették a már regisztrált munkanélküli ügyfelek segítségét²⁵.

Továbbképzés

Számos országban a végzettség nélküli fiatalok alapértelmezés szerint "vissza az iskolába" ajánlatot kapnak. Svédországban például a 20 év alattiakat a formális oktatás felé irányítják, míg a 20 és 24 év közötti korai iskolaelhagyók jogosultak felnőttoktatásban tanulni. A népfőiskolák (*folkhögskola*) fontos második esélyt nyújtó intézmények, egyedülálló pedagógiai szemlélettel és rugalmas feltételekkel, amelyek sikeresebben oktatják azokat a fiatalokat, akikkel más típusú iskolák kudarcot vallottak. Azonban ahol a második esélyt nyújtó programok nem igazodnak a részt vevő különböző csoportok tanulási stílusához, társadalmi igényeihez és kulturális profiljához (Románia esetében merült fel például ennek kockázata), általában nem képesek valódi esélyt nyújtani a résztvevőknek a sikerre²⁶. A Recovery and Resilience Facility (RRF) keretében hozott, iskolából munkába való átmenetet célzó intézkedések közelmúltbeli értékelései szintén óvatosságra intenek. Nem mindegy ugyanis, mennyire átgondolt eszközként alkalmazzák a képzést, mint eszközt. Az értékelések szerint a tagországok aránytalanul nagy hangsúlyt fektetnek a formális oktatásra a különféle jó minőségű képzések biztosításának rovására²⁷. Bár a formális oktatás védő tényezőként működhet a munkanélküliséggel szemben, a túlképzettség és a fizetés nélküli szakmai gyakorlatok növekedése óvatosságra int²⁸.

Képzési és tanulószereződéses gyakorlati képzési programok

A támogatott munkaalapú tanulási lehetőségek első értékelése vegyes eredményeket mutatott²⁹. Franciaországban például sikeres volt a biztonságos tanulószereződéses gyakorlati képzési rendszer³⁰, Németországban viszont a rendszer iránti keresletet meglehetősen alacsonynak értékelték³¹. Volt, ahol átalakították az addigi rendszert; Spanyolországban például a munkáltatók mentorálást is biztosítanak a megerősített rendszer keretében³².

Támogatott foglalkoztatás magánmunkaadókkal

Az interjúk alapján vegyes a kép a támogatott foglalkoztatás tekintetében. Egyrészt magas foglalkoztatási arányokat produkálhat a szakmai gyakorlaton részt vevők alkalmazása (például Magyarországon az Innovációs és Technológiai Minisztérium és Spanyolországban a Gijón Youth Activation Agency beszámoló). Másrészt viszont aggályok merültek fel azzal kapcsolatban, hogy a szakmai gyakorlatokat a rendes foglalkoztatás helyettesítésére használják a munkáltatók, visszaélve a RYG támogatásokkal.

²⁵Konle-Seidl, R. (2020), *The future of work: Implications for public employment services in the EU*, briefing, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

²⁶Lauritzen, S. M. (2020), 'Accessing basic education in Romania: Possibilities and limitations for NGOs working for educational change for Roma children', *Journal of Educational Change*, Vol. 21, pp. 323–344.

²⁷Simões, F. (2022), *School to work transition in the Resilience and Recovery Facility framework: Youth oriented active labour market policies under Pillar 6*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, Brussels.

²⁸Moxon, D., Bacalso, C. and Dolidze, S. (2023), *The costs of unpaid internships*, discussion paper, European Youth Forum, Brussels.

²⁹Konle-Seidl, R. and Picarella, F. (2021), *Youth in Europe: Effects of COVID-19 on their economic and social situation*, Policy Department for Economic Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

³⁰Emellett 2022 márciusában bevezették az ifjúsági szerepvállalási szerződést, amely intenzív támogatást nyújt az alacsony képesséssel rendelkező, a hátrányos helyzetű városi területekről és a távoli falvakból származó fiatalok számára (heti 16 óra tevékenység, például egyéni és csoportos tanácsadás, képzések, második esélyt nyújtó iskolák és támogatott foglalkoztatás).

³¹Haufe (2021), *Ausbildungsbetriebe können weiterhin staatliche Prämien beantragen*, web page, accessed 19 February 2024, available at https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/konjunkturpaket-bundesregierung-plant-praemiefuerausbildung_76_517748.html.

³²A Gijón Youth Activation Agency szerint a gyakornoki program sikerében szerepet játszott a munkáltatók nyilvános elismerése az ifjúsági garanciarendszer támogatóiként, egy logó, amelyet a vállalatok használhattak a fiatalok iránti elkötelezettségük jelzésére, valamint a média láthatósága.

Az interjúk azt mutatták, hogy bár a vállalatok érdekeltek a fiatalok toborzásában, még mindig nem alapértelmezett lehetőség, hogy a RYG szerinti intézkedésekhez forduljanak. A legtöbb esetben az ÁFSZ-ek sok erőforrást fordítottak arra, hogy ösztönözzék a munkáltatókat a RYG használatára, vonzó lehetőségként bemutatva azt, emellett erős adminisztratív támogatásra van szükség.

Segítségnyújtás a vállalkozáshoz és az önfoglalkoztatáshoz

Úgy tűnik, hogy a fiatalok önfoglalkoztatás iránti érdeklődése többek között Horvátországban, Finnországban, Litvániában és Spanyolországban is növekszik, és az elvárások szerint a RYG támogatni fogja az új vállalkozások létrehozását. A platformalapú munkavégzés is egyre inkább önfoglalkoztatási lehetőségeket kínál. Jelentős problémát jelent ugyanakkor, hogy az állami rendszerek "két lépéssel lemaradtak" az ágazatban alkalmazott új, nem szabványos foglalkoztatási formák mögött.

Jóléti ellátások

A NEET-fiatalok aránya csökken, ha a jóléti támogatásról a foglalkoztatásra való áttérés családtámogatási szolgáltatásokkal párosul.

Írországban például amikor az egyedülálló szülő ellátásra való jogosultság feltételeit korlátozó szakpolitikai változást megfizethető gyermekgondozás kísérte, a fiatal anyák NEET-fiattalá válásának kockázata a 2011. évi 22%-ról 2021-re alig 10%-ra csökkent³³. Hasonlóképpen, Málta erős gyermekgondozási támogató szolgáltatásokat fejlesztett ki, és most fokozatosan csökkenti (nem pedig megszünteti) a munkába lépők jóléti juttatásait. Ezek a példák alátámasztják a családpolitikák és a tartós munkanélküliség kezelése közötti szoros kapcsolatot.

Elhelyezést követő támogatás és programértékelés

Az elhelyezés utáni támogatás inkább kivétel, mint norma a tagállamokban, annak ellenére, hogy a RYG hangsúlyozta ennek fontosságát. A RYG kiemeli a programértékelés fontosságát is, mivel a korábbi YG keretében több ország nem is gyűjtött adatokat. A programok hatásának mérése azonban csak idővel végezhető el. A rendelkezésre álló feldolgozott adatok alapján elmondható, hogy bár a programok átlagos hatása rövid távon közel nulla, de az értékelések a program befejezése után két-három évvel pozitívabbá válnak³⁴. Emellett a programértékelések rámutattak a csoportos beavatkozások révén nyújtott kortárs támogatás társadalmi értékére. A közösségi érzés és a hátrányos helyzetű fiatalok számára a RYG intézkedések révén történő biztosítása értékes, bár nem várt eredmény volt.

Több területet érintő támogató eszközök

Az ifjúsági garancia megerősítéséről szóló, 2020. évi tanácsi ajánlás több horizontális tényezőt is tartalmaz: 1. partnerségek mozgósítása, 2. a rendszerek adatgyűjtésének és nyomon követésének javítása, valamint 3. a források teljes körű és optimális felhasználása³⁵.

A partnerségek mozgósítása

A megerősített ifjúsági garancia programot nemzeti szinten végrehajtó vezető szervezet általában kormányzati szerv. A beavatkozások megtervezésére vonatkozó döntéseknek azonban konzultatív, együttműködési folyamaton kell alapulniuk, amelyben részt vesznek az érdekelt felek, köztük a szociális partnerek, a munkáltatók képviselői, a nemzeti ifjúsági tanácsok és a nonprofit szervezetek. Az ifjúsági garancia végrehajtásából levont egyik tanulság az volt, hogy az ÁFSz-eknek el kell mozdulniuk a mun-

³³van Vugt, L. L. J. (2023), *Different NEETs, different needs? Explaining why vulnerable young people are more likely to become NEET*, doctoral thesis, Maastricht University, Maastricht. valamint Levels, M., Brzinsky-Fay, C., Holmes, C., Jongbloed, J. and Taki, H. (eds.) (2022), *The dynamics of marginalized youth: Not in education, employment, or training around the world*, 1st ed., Routledge, London.

³⁴Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2018), 'What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations', *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, No. 3, pp. 894–931.

³⁵Council of the European Union (2020), 'Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee', *Official Journal of the European Union*, C 372, 4 November.

kanélküliek és az üres álláshelyek összehangolására irányuló hagyományos hangsúlytól egy átfogóbb megközelítés felé. Számos ország használta fel az ifjúsági garancia eredeti változatát arra, hogy átalakítsa (vagy akár teljesen megreformálja) ÁFSZ-ét. Írország például proaktív aktiválási modellre váltott, szemben a túlnyomórészt passzív jövedelemtámogatás nyújtásával³⁶. Észtországban hét érintett terület³⁷ képviselőinek széles hálózata vesz részt a közös alkotási folyamatban és az RYG végrehajtásának támogatásában. Írországban a kormány azon dolgozik, hogy a fiatalok aktivizálását beépítse a munkáltatók vállalati társadalmi felelősségvállalási napirendjébe. Svédországban az ÁFSZ és a helyi önkormányzatok közötti megállapodásokat szorgalmazták 2022-ben.

Az adatgyűjtés és nyomon követés javítása

A RYG szisztematikus értékelésével nem rendelkezünk. Az Európai Bizottság rendelkezik a bevált gyakorlatok adatbázisával³⁸, azonban ez nem ad lehetőséget az objektív értékelésre. A sikertelen gyakorlatokról szóló jelentések korlátozottak, pedig részét képezhetnék annak a tudásbázisnak, amelyből az RYG végrehajtói tanulhatnak. Igény mutatkozik biztonságos platformra, ahol az érintett résztvevők megoszthatják véleményüket arról, hogy mi működik, mi nem működik, és mit nem tudnak (még).

A nemzeti szintű nyomon követések rendszere is megkérdőjeleződik. Amikor a régiók nagyon eltérő helyi munkaerő-piaci körülményekkel rendelkeznek (mint például Olaszország esetében), megfelelőbb lehet a lebontott, területi megközelítés³⁹.

Az ifjúsági garancia korábbi végrehajtásának egyik tanulsága, hogy szigorú módszertanok alapján célzott finanszírozást kell elkülöníteni a nyomon követésre és az értékelésre⁴⁰. Különösen azokban az országokban aggályos a nyomonkövetés, amelyek nem rendelkeznek egyértelmű adatgyűjtési mechanizmusokkal.

A megerősített ifjúsági garancia végrehajtása – nemzeti példák

2023-ban a RYG, mint keretrendszer a nemzeti szintű végrehajtás során az alkalmazott megközelítések sokféleségét mutatja. A jelentés az Eurofound által készített interjúkból és a szakirodalmi áttekintésből a programmegvalósítás folyamatának nemzeti példáiba is betekintést nyújt.

Észtország

Az észtországi RYG egy több érdekelt fél bevonásával zajló közös tervezési folyamattal kezdődött, amely lehetővé tette az önkormányzatok számára, hogy saját négyéves beavatkozási modelleket javasoljanak. A végrehajtás a gazdasági szempontokra és a fiatalok gyors elhelyezkedésére összpontosító megközelítéstől elmozdult olyan társadalmi akadályok felszámolása (például bizonytalan családi helyzet) felé, amelyek az ifjúsági garancia végrehajtása során lemorzsolódáshoz vezettek.

Észtországban az önkormányzatok (és a különböző frontvonalbeli szakemberek) információkat szerezhetnek a fiatalokról, beleértve a munkával, oktatással és szociális ellátással kapcsolatos helyzetüket. A részletes statisztikai adathalmaz szűrhetővé tétele lehetővé teszi az önkormányzatok számára a lehetséges beavatkozások modellezését. Az önkormányzatok például 20 modellt hoztak létre az iskolai lemorzsolódás megelőzésére, a szakképzési tanfolyamoktól kezdve a fiatal anyákat célzó beavatkozásokig.

³⁶Kelly, E., McGuinness, S., Redmond, P., Savage, M. and Walsh, J. R. (2019), *An initial evaluation of the effectiveness of Intreo activation reforms*, Research Series No. 81, Economic and Social Research Institute, Dublin.

³⁷Ezek a területek az egészségügyi ágazat, az ifjúsági ágazat, a szociális munka, a belső biztonság, az oktatási ágazat, a kulturális ágazat, valamint a foglalkoztatási és karrierszolgáltatások.

³⁸Az adatbázis a következő címen található: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1327&langId=en>

³⁹Monti, L. (2022), 'The puzzle of unspent funds: The Italian puzzle of the European Youth Guarantee', *International Development Policy*, Vol. 14, No. 1. valamint Corti, F. and Ruiz de la Ossa, T. (2023), *The RRF's role in strengthening active labour market policies and public employment services: Italy, Spain and Croatia*, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit, European Parliament, Brussels.

⁴⁰Pastore, F. (2015), 'The European Youth Guarantee: Labor market context, conditions and opportunities in Italy', *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 4, 11.

1. ábra — Az észt statisztikai hivatal fiatalokra vonatkozó select-panel-je⁴¹

Statistics Estonia: Dashboards

Log in EST ENG

STATISTICS ESTONIA

All dashboards > Youth monitoring > Whole country

Graph selection

Select graphs by domain

DOMAIN ☒ Young people

DOMAIN ☒ Migration

DOMAIN ☒ Education

DOMAIN ☒ Labour market

DOMAIN ☒ Youth work and Hobby education

DOMAIN ☒ Civic engagement

DOMAIN ☒ Nationwide indicators

Select from all graphs, select all or deselect all

YOUNG PEOPLE

☒ Number of disabled young people ☒ Share of disabled young people

☒ Number of young people ☒ Share of young people

☒ Offences committed by minors

MIGRATION

☒ Net migration of young people ☒ Number of young immigrants

☒ Net migration rate of young people ☒ Number of young people in migration

☒ Number of young emigrants

EDUCATION

☒ Number of early leavers from education aged 18-26 by type of settlement region ☒ Share of early leavers from education among 18-26-year-olds by type of settlement region

☒ Number of early leavers from general education ☒ Share of early leavers from general education

☒ Number of students ☒ Share of students

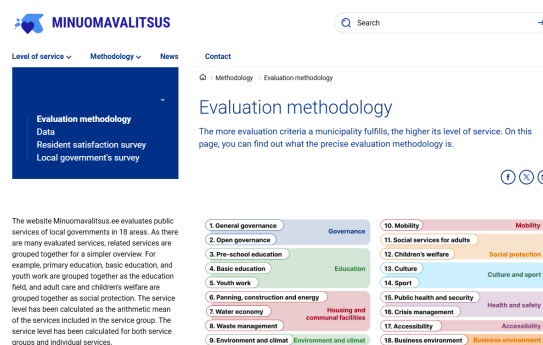
LABOUR MARKET

☒ Number of registered unemployed persons ☒ Share of registered employment status and participation in education

☒ Number of young entrepreneurs ☒ Share of registered unemployed persons

☒ Registered employment status and participation in education ☒ Share of young entrepreneurs

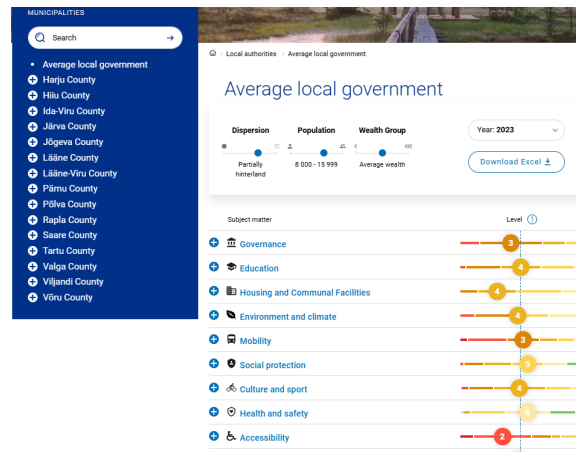
Az összes önkormányzat teljesítményét számos kritérium alapján mérik olyan módon, amely lehetővé teszi az összehasonlítást és az előrehaladás nyomon követését⁴². A Minuomavalitus.ee weboldal több száz értékelési szemponttal méri fel az észt önkormányzatok közszolgáltatásainak színvonalát, elérhetőségét és minőségét, és elérhetővé teszi az eredményeket. A Minuomavalitsus.ee weboldal a Európai Strukturális és Beruházási Alapok által támogatott "Önkormányzati szolgáltatási színvonal értékelési rendszerének kialakítása" projekt része.

2. ábra — Az önkormányzati közszolgáltatások értékelésének szempontrendszere Észtországban⁴³

⁴¹Az irányítópult elérhető a Statistics Estonia weboldalán, a következő címen: <https://juhtimislaud.stat.ee/en/youth-monitoring-6/whole-country-1>

⁴²A vonatkozó statisztikák megtekintéséhez lásd: <https://minuomavalitsus.ee/en/local-government-units>

⁴³<https://minuomavalitsus.ee/en/methodology/evaluation-methodology>

3. ábra — Önkormányzati értékelés példája Észtországban⁴⁴

A gyakorló szakemberek véleménye szerint a fiatalok 30%-ának egy-két év előkészítő munkára van szüksége, mielőtt állásajánlatot vagy képzést kapna, és "nyitott ajtó" van szüksége ahhoz, hogy a foglalkoztatás után visszatérjen a szolgáltatásokhoz. Az esetmenedzserek legfeljebb hat hónapig nyújtanak nyomon követési támogatást azt követően, hogy a fiatal visszatért az oktatásba és/vagy a munkába.

Finnország

50 alacsonyküszöbű, több ügynökséget tömörítő *ohjaamoi* központja egy fedél alatt számos szolgáltatást integrál. A megközelítés ifjúságközpontú és többdimenziós, a szolgáltatások közötti szigorú választóvonalak nélkül. A cél az, hogy a fiatalok számára állásajánlatot, képzést, oktatást vagy rehabilitációt biztosítsanak. Az *ohjaamoi* szolgáltatásokat 2023-ban állandósították. Több kormányzati döntés született a RYG finnországi végrehajtásával kapcsolatban, például érinti a fiatalok munkaerő-piaci képzését, a pszichoszociális támogatást nyújtó szolgáltatások biztosítását, ideiglenes módosításra került a szakképzésről szóló kormányrendelet, amely növeli a munkáltatónak a középfokú végzettséggel nem rendelkező 20 év alatti fiatalok képzéséért fizetett kompenzációt. A finn kormányzat él a Recovery and Resilience Facility (RRF)-n keresztül elérhető forrásokkal is.

Írország

2021-ben Írország elindította új nemzeti foglalkoztatási szolgáltatási stratégiáját, amelyet a RYG (Írország kormánya, 2021) végrehajtására fognak használni. Az ifjúsági munkanélküliségnek a 2019-es átlag alá csökkentésére irányuló célkitűzése már teljesült. Mindazonáltal jelentős erőfeszítések történnek annak érdekében, hogy a fiataloknak nyújtott támogatást számos szakpolitikában és intézkedésben általánosan érvényesítsék. Jelentős siker volt a nemzeti ÁFSZ-ek (Intreo) reformja, amely ma integrált egyablakos ügyintézőként működik. Számos további intézkedést vezettek be a fiatal álláskereső támogatására⁴⁵. A korcsoportra való fókuszálás jelenik meg az új foglalkoztatási és ifjúsági aktivációs chartában is. A 2021 júliusában elindított szakmai gyakorlati tapasztalati program a többi korcsoportba tartozókkal együtt integrálja a fiatalokat a munkahelyekre, azzal a céllal, hogy a résztvevők legalább 40%-a 30 év alatti legyen⁴⁶.

Litvánia

A litván ÁFSZ 2016-ban kezdett reformfolyamata a munkanélküliként való nyilvántartásba vételtől és a különféle bürokratikus feladatok elvégzésétől elmozdultak a csoportok széles körének nyújtott tartalmasabb szolgáltatások felé. Az erősen centralizált igazgatási struktúra azonban lassítja a változás

⁴⁴<https://minuomavalitsus.ee/en/local-government-units?year=2023&service=13-0-4>

⁴⁵ilyen például a a fiatalok foglalkoztatási szolgálatokkal való intenzív együttműködésének (kéthetente) új modellje a veszélyeztetett ügyfelek esetében, vagy a fogyatékosági támogatásban részesülő fiatalok korai bevonására irányuló nemzeti program, vagy kifejezetten fiatal álláskeresőknél szóló munkaerő-felvételi rendezvények, illetve pénzügyi ösztönzőre való jogosultság azon munkáltatók számára, akik 30 év alatti álláskeresőket toboroznak.

⁴⁶2021-ben a célt túllépték, az arány elérte a 45%-ot.

ütemét. Litvánia 2021 óta rendelkezik RYG cselekvési tervvel. A különböző szociális szolgáltatásoktól származó információk harmonizálásának folyamata még csak most kezdődik. Kihívásként jelentkezik a NEET-fiatalok feltérképezése és elérése nehéz, mivel az adatbázisok nehezen hozzáférhetők, és gyakran csak részleges információk állnak rendelkezésre. 2023 közepére csökkent a fiatalok foglalkoztatására vagy képzésére rendelkezésre álló intézkedések száma, részben azért, mert nehéz bevonni a vállalatokat az elkötelezett csoportokkal való együttműködésbe⁴⁷. A képesítést nyújtó rövid tanfolyamok nagyon népszerűek a fiatalok körében, míg a hosszú távú szakképzés kevésbé vonzó számukra.

Következtetések és szakpolitikai következmények

A tagállamok nagyon eltérő szinten vesznek részt a 2020. évi tanácsi ajánlásban. Az északi államok, például Finnország és Svédország már régóta rendelkeznek a fiatalok foglalkoztatását előmozdító politikákkal, összhangban az RYG-vel. Észtország gyorsan halad egy progresszív megközelítés felé, amely valószínűleg példaértékű lesz. Számos dél-európai ország, ahol történelmileg magas a NEET-fiatalok aránya és jelentős regionális egyenlőtlenségek (például Portugália és Spanyolország), megkezdte az RYG végrehajtását, de aggályok merülnek fel azzal kapcsolatban, hogy képes-e eredményeket felmutatni a leghátrányosabb helyzetű régiókban. Számos olyan országban, ahol a NEET-fiatalok magas aránya miatt valószínűleg részesülnének az RYG-intézkedések előnyeiből, alacsony a strukturális alapok felhasználási aránya és hiányzik az intézményi kapacitás.

Az előzetes értékelések azt mutatják, hogy az eszköz keretében az ifjúságorientált aktív munkaerő-piaci politikák aránytalanul nagy hangsúlyt fektetnek a formális oktatásra a munkaerő-piaci integrációval szemben.

Az EU ifjúsági foglalkoztatási politikáinak másik hiányossága, hogy a NEET-fiatalok arányának nemi dimenziója gyakran észrevétlen marad. A gondozási feladatok már a Covid19-világjárvány előtt is ötször nagyobb valószínűséggel voltak az inaktivitás okai a fiatal nőknél, mint a fiatal férfiaknál; a nemek közötti szakadék 2020 után tovább romlott⁴⁸. Az EU-LFS szerint 2021-ben a NEET-fiatalok közel egynegyedének volt családi vagy gondozási feladata, nagy többségük nő. Annak ellenére, hogy számos országban (különösen Romániában, de Bulgáriában, Cipruson, Csehországban, Magyarországon és Lengyelországban is) jelentős különbségek vannak a nemek között a NEET-fiatalok arányában, a fiatal anyákat és általában a fiatal nőket célzó intézkedések még mindig ritkák.

Egyre inkább tudatosul, hogy ha az ifjúsági munkanélküliséget területi/regionális szempontból nem kezelik, a foglalkoztatáspolitikák azzal a kockázattal járnak, hogy táplálják a társadalmi és politikai megosztottságot Európában⁴⁹. E hatás ellensúlyozására több interjúalany támogatta a regionális vagy akár helyi döntéshozatali struktúrák kialakítását az RYG végrehajtásában.

A RYG-t gyakran gazdaságpolitikának tekintik, annak ellenére, hogy a fiataloknak a munka világához fűződő kapcsolataik mögött erős szociális dimenzió húzódik meg⁵⁰. Az ilyen helyzetben lévő fiatalok számára gyakran nem megfelelő a munka elsődlegességének megközelítése. A szociális ágazattal való együttműködést ismételten hangsúlyozza a Tanács RYG-ajánlása. Így az RYG sikere nagymértékben függ

⁴⁷A képesítést nyújtó rövid tanfolyamok nagyon népszerűek a litván fiatalok körében, míg a hosszú távú szakképzés kevésbé vonzó számukra.

⁴⁸Council of the European Union (2020), 'Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee', *Official Journal of the European Union*, C 372, 4 November. valamint European Parliament (2022), *Addressing the challenges of the policies for the next generation, children and the youth, such as education and skills in national Recovery and Resilience Plans: A preliminary assessment*, Economic Governance Support Unit, Brussels.

⁴⁹Pastore, F. (2015), 'The European Youth Guarantee: Labor market context, conditions and opportunities in Italy', *IZA Journal of European Labor Studies*, Vol. 4, 11.; valamint Monti, L. (2022), 'The puzzle of unspent funds: The Italian puzzle of the European Youth Guarantee', *International Development Policy*, Vol. 14, No. 1.; és Simões, F. (2022), *School to work transition in the Resilience and Recovery Facility framework: Youth oriented active labour market policies under Pillar 6*, Economic Governance Support Unit, European Parliament, Brussels.

⁵⁰A NEET-fiatalok problémái nemcsak gazdasági, hanem társadalmi jellegűek is (gondozói szerep, nem kívánt terhesség, mentális egészségügyi problémák, függőségek, hajléktalanság, rossz egészségi állapot).

a különféle intézkedésektől és politikáktól, amelyek közül néhány csak távolról kapcsolódik a foglalkoztatáshoz⁵¹. A RYG végrehajtásában részt vevő személyek igyekeznek megfogalmazni az átfogóbb szociális támogatás szükségességét⁵².

Kulcsfontosságú lesz annak biztosítása, hogy a most iskolába járó fiatalok ne csússzanak ki a korai beavatkozás hálójából. A RYG végrehajtásában részt vevő szakemberek az iskolai lemorzsolódás csökkentését célzó oktatási reformok, valamint a korábbi pályaorientációs tanácsadás és a vonzóbb szakképzési programok megerősítését üdvözlénék, akár a támogatott foglalkoztatás kisebb hangsúlya mellett.

Az eredeti ifjúsági garancia végrehajtása során a fiatalokat a már rendelkezésre álló szolgáltatásokkal párosították. Mostanra olyan kérdések merültek fel, mint például: "Ezek a megfelelő szolgáltatások, amelyekre a fiataloknak szükségük van, vagy amelyeket akarnak?" Erőteljesebb részvételi megközelítésre van szükség, különös tekintettel arra a törekvésre, hogy elérjük azokat a fiatalokat, akik korábban nem voltak elkötelezettek⁵³.

Míg az ÁFSZ-ek döntő szerepet játszanak az RYG végrehajtásában, az ennek új aspektusaira való felkészültségük szintje még mindig változatos és gyakran alacsony⁵⁴. Az ifjúsági garancia fellendítette az ÁFSZ-ek reformját, és fokozta a NEET-fiatalokat célzó intézkedéseket. Az interjúk azt sugallták, hogy az RYG akkor működhet, ha a foglalkoztatási szolgálatok rendelkeznek a szükséges igazgatási kapacitással és megfelelő finansziális és humán erőforrásokkal⁵⁵.

Végző soron a RYG keretében a fiataloknak tett ajánlatok minősége nagymértékben függ a regionális munkaerőpiac dinamikájától. Mivel a munka egyre bizonytalanabbá válik, az RYG önmagában nem képes megváltoztatni a fiatalok általános munkakörülményeit. Segíthet a fiataloknak alkalmazkodni, beilleszkedni vagy akár megérteni azt a munkaerőpiacot, amely összességében továbbra is egyre bizonytalanabb és igazságtalanabb a fiatal generációval szemben. A kínált tanácsadási megközelítések gyakran motivációs szellemiséggel rendelkeznek, miközben a munkaerőpiacon egyre több a nem vonzó, rosszul fizetett munkahely, amely nem képes tisztességes megélhetést kínálni a fiataloknak. A szociális jogokra, a regionális fejlesztésre, a lakhatásra, az ifjúságra, az oktatásra és a jólétre vonatkozó politikák összekapcsolására irányuló nagyobb erőfeszítések segíthetnek e tendenciák kezelésében. A fiataloknak nemcsak a foglalkoztatás védelmére van szükségük, hanem olyan munkára is, amely szakmai identitást, polgári kötődést, társadalmi stabilitást és értelemérzetet ad. Ezzel lehet a munkaerő bizonytalanságát megszüntetni.

⁵¹Beleértve a család-, lakhatási és gyermekgondozási politikákat; a nemi alapú és az interszekcionális megkülönböztetés elleni küzdelemre irányuló intézkedéseket; a szexuális nevelés elérhetőségét az iskolákban; valamint a mentális egészségre összpontosító intézkedéseket is.

⁵²Finnországban például az RYG-t olyan módon hajtják végre, amely integrálja a rehabilitációt, a foglalkoztatást, az oktatást és a képzést.

⁵³A RYG közelebb hozhatja az ifjúsági munkát a foglalkoztathatósági beavatkozásokhoz a mobil csapatok, utcai dolgozók és ifjúsági mediátorok részvételen alapuló megközelítése révén.

⁵⁴Konle-Seidl, R. (2020), *The future of work: Implications for public employment services in the EU*, briefing, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

⁵⁵Iásd erről: Csillag, M. (2021), *European Network of Public Employment Services: Youth employment support – PES thematic review workshop*, Publications Office of the European Union, Luxembourg