



Η αποτελεσματικότητα των μέτρων πολιτικής για την αύξηση της συμμετοχής των νέων στην αγορά εργασίας

Περίληψη

Εισαγωγή

Τα ποσοστά της ανεργίας των νέων στην Ευρώπη είναι εξαιρετικά υψηλά. Το 2011, περίπου 5,5 εκατομμύρια νέοι στην Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν άνεργοι. Αυτό αντιστοιχεί σε ποσοστό ανεργίας της τάξης του 21,4%, το οποίο συνεχίζει να αυξάνεται, αφού κατά το πρώτο εξάμηνο του 2012 ανήλθε σε 22%. Παρ' όλο που η συμμετοχή των νέων στην αγορά εργασίας διαφοροποιείται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών, σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες τα ποσοστά ανεργίας έχουν διπλασιαστεί ή τριπλασιαστεί μετά την έναρξη της ύφεσης. Σήμερα, το ποσοστό των εργαζόμενων νέων στην Ευρώπη έχει μειωθεί κατά 3,4 εκατομμύρια σε σύγκριση με το 2007, καθιστώντας την ανεργία των νέων μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις με τις οποίες βρίσκεται αντιμέτωπη η Ευρώπη σήμερα.

Για τον λόγο αυτό, πολλά κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα ώστε να ενισχύσουν τη συμμετοχή των νέων στην αγορά εργασίας. Σε αυτό το πλαίσιο, εφαρμόζουν πολιτικές για την προώθηση της απασχόλησης των νέων, τα οποία διευκολύνουν και υποστηρίζουν τη διαδρομή τους στην εκπαίδευση και στην απασχόληση, ενώ αντιμετωπίζουν και θέματα όπως η πρόωγη αποχώρηση από το σχολείο, η μετάβαση από το σχολείο στην εργασία και η απασχολησιμότητα. Πόσο όμως αποτελεσματικές είναι αυτές οι πολιτικές; Ποια είναι τα δυνατά και αδύνατα σημεία και ποια τα χαρακτηριστικά που καθιστούν μια πολιτική αποτελεσματική στον τομέα της ανεργίας των νέων;

Η παρούσα έκθεση εξετάζει τα διαθέσιμα στοιχεία σχετικά με την αποτελεσματικότητα 25 πολιτικών αντιμετώπισης της ανεργίας των νέων από έναν συγκεκριμένο αριθμό χωρών (Αυστρία, Φινλανδία, Γαλλία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Σουηδία, Ηνωμένο Βασίλειο), συμπεριλαμβανομένων και συνεντεύξεων με εμπειρογνώμονες. Στόχος της είναι να αξιολογήσει κατά πόσο τα επιλεγμένα μέτρα υπήρξαν επιτυχή, εξετάζοντας τα αποτελέσματα, τις εκβάσεις και τον ευρύτερο αντίκτυπο τους.

Σε μια περίοδο που η απαίτηση για αξιόπιστες κρατικές πολιτικές και αυστηρούς κρατικούς υπολογισμούς αυξάνεται συνεχώς, είναι απαραίτητο να καταστεί η αξιολόγηση της πολιτικής αναπόσπαστο στοιχείο της διαδικασίας χάραξης πολιτικής. Αυτή η έκθεση συμβάλλει σημαντικά στη συζήτηση για την αντιμετώπιση της μεγάλης πρόκλησης που θέτει η αυξανόμενη ανεργία των νέων στην Ευρώπη.

Πλαίσιο πολιτικής

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρχικά αντέδρασε στην πρόκληση της αυξανόμενης ανεργίας των νέων εστιάζοντας τις προσπάθειές της στην εμβληματική πρωτοβουλία «Νεολαία σε κίνηση» στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», στοχεύοντας στην αξιοποίηση της δυναμικής των νέων μέσω της ποιοτικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, της επιτυχούς ένταξης στην αγορά εργασίας και της αύξησης της κινητικότητας. Παράλληλα, οι ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για τις πολιτικές στους τομείς της οικονομίας και της απασχόλησης, οι οποίες τέθηκαν σε εφαρμογή τον Απρίλιο του 2010, τονίζουν ότι τα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι θα πρέπει να καταρτίσουν «προγράμματα τα οποία θα βοηθούν τους νέους που αποφοίτησαν πρόσφατα να ενταχθούν στην αγορά εργασίας ή να αναζητήσουν περαιτέρω ευκαιρίες εκπαίδευσης και κατάρτισης, συμπεριλαμβανομένων των προγραμμάτων μαθητείας, και τα οποία θα παρεμβαίνουν τάχιστα όταν ένας νέος μένει άνεργος». Επιπλέον, στην πρόταση για την πρωτοβουλία «Ευκαιρίες για τους νέους» που καταρτίστηκε το 2011 επισημαίνεται η σημασία της συγκέντρωσης των εμπειριών από τις χώρες που εμφάνισαν καλές επιδόσεις.

Το 2012, η δέσμη μέτρων «Στοχεύοντας σε μια ανάκαμψη με άφθονες θέσεις απασχόλησης» επιβεβαίωσε τη σημασία της μείωσης της ανεργίας των νέων. Πρότείνει δε καλύτερη αξιοποίηση των κονδυλίων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου της επόμενης προγραμματικής περιόδου (2014-2020) για την αντιμετώπιση του θέματος, π.χ. μέσω εγγυήσεων για τη νεολαία.

Πολλά κράτη μέλη εφαρμόζουν πολιτικές οι οποίες παρεμβαίνουν ως έναν βαθμό στη διαδρομή ενός νέου προς την αγορά εργασίας: κάποια μέτρα έχουν ως στόχο την πρόληψη της πρόωρης αποχώρησης από το σχολείο, ενώ άλλα στοχεύουν στην επανένταξη αυτών που το εγκαταλείπουν πρόωρα. Ορισμένες πολιτικές έχουν ως στόχο να διευκολύνουν την ομαλή μετάβαση από το σχολείο στην αγορά εργασίας, ενώ άλλες παρεμβάσεις στοχεύουν στην αύξηση της απασχολησιμότητας των νέων. Τέλος, κάποιες πολιτικές στοχεύουν στην άρση των επίμονων δυσκολιών με τις οποίες έρχονται αντιμέτωποι οι νέοι γενικά, αλλά και ειδικότερα οι νέοι με ειδικές ανάγκες.

Βασικά πορίσματα

Από τη μελέτη προκύπτει ότι τα κράτη μέλη εφαρμόζουν ένα ευρύ φάσμα μέτρων για την καταπολέμηση της ανεργίας των νέων. Αυτό υπογραμμίζει το γεγονός ότι οι νέοι δεν αποτελούν μια ομοιογενή ομάδα και ότι πράγματι χρειάζονται ειδικές παρεμβάσεις πολιτικής οι οποίες να καλύπτουν συγκεκριμένες ανάγκες και στάδια της ζωής ενός νέου. Στη μελέτη εντοπίστηκαν τα πλεονεκτήματα και οι αδυναμίες των διαφόρων παρεμβάσεων στη διαδρομή προς την αγορά εργασίας.

Διαπιστώθηκε η γενικότερη απουσία συστηματικών αξιολογήσεων αυτών των πολιτικών στις περισσότερες χώρες της ΕΕ, παρότι οι πρακτικές αξιολόγησης διαφοροποιούνται σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Σχεδόν το ήμισυ των μέτρων που εξετάστηκαν δεν έθεταν ποσοτικούς στόχους από την άποψη των αποτελεσμάτων, όπως ο αριθμός των συμμετεχόντων σε προγράμματα. Μόνο τρία από αυτά τα μέτρα έθεταν μετρήσιμους στόχους σχετικά με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όπως το ποσοστό των συμμετεχόντων που επανεντάχθηκαν στην αγορά εργασίας. Ως εκ τούτου, δεν ήταν εύκολο να αξιολογηθεί η επιτυχία και η αποτελεσματικότητα των μέτρων, ιδίως από την άποψη μιας συγκριτικής εκ των υστέρων ανάλυσης.

Εντούτοις, μέσα από τον συνδυασμό των στοιχείων από διαθέσιμες αξιολογήσεις, έγγραφα πολιτικής και διοικητικά δεδομένα και των πληροφοριών από τις συνεντεύξεις με ενδιαφερόμενα μέρη, η μελέτη αξιολόγησης καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα εξετασθέντα μέτρα για τη βελτίωση της απασχόλησης των νέων υπήρξαν σχετικά επιτυχή. Μόνο τρία μέτρα δεν κατάφεραν να προσελκύσουν τον επιδιωκόμενο αριθμό σχολικών ιδρυμάτων και συμμετεχόντων. Από τη μελέτη προκύπτει επίσης ότι οι πολιτικές στην πλειονότητά τους μπορούν να διασφαλίσουν τη συμμετοχή του κοινού στο οποίο απευθύνονται, με εξαίρεση δύο από τα συνολικά 19 μέτρα για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμες πληροφορίες περί του αντιθέτου. Πέρα από τους στόχους επίδοσης, διαπιστώθηκε ότι στις περιπτώσεις όπου υπάρχουν επαρκή δεδομένα, οι περισσότερες πολιτικές ήταν ικανές να εκπληρώσουν τους γενικούς τους στόχους. Ο αριθμός των μέτρων πολιτικής που δεν μπόρεσε να αποφέρει ή επέφερε εν μέρει μόνο τα προσδοκώμενα αποτελέσματα προς τους συμμετέχοντες ήταν πολύ μικρός.

Δεν υπάρχουν επαρκή στοιχεία σχετικά με τον συνολικό αντίκτυπο των μέτρων που εφαρμόστηκαν, όπως για παράδειγμα ο αντίκτυπος μιας πολιτικής στα ποσοστά της ανεργίας των νέων ή στον κοινωνικό αποκλεισμό. Δεδομένης της μικρής κλίμακας των περισσότερων μέτρων και της επιρροής άλλων παραγόντων, όπως το μακροοικονομικό πλαίσιο, δεν είναι εφικτή η διενέργεια αξιολόγησης του συνολικού αντίκτυπου των πολιτικών που εξετάστηκαν.

Δείκτες πολιτικής

1. Τα επιτυχή μέτρα πολιτικής προσδιορίζουν το κοινό στο οποίο απευθύνονται και βρίσκουν καινοτόμους τρόπους προσέγγισής του, όπως η εδραίωση καλής φήμης και η δημιουργία μιας ελκυστικής «εμπορικής» ταυτότητας για το μέτρο ή η συνεργασία με συναφείς ομάδες για την προσέγγιση του πιο δυσπρόσιτου κοινού.

2. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι νέοι διαφέρουν όσον αφορά το επίπεδο ετοιμότητας να ενταχθούν στην αγορά εργασίας και, συνεπώς, οι πολιτικές θα πρέπει να καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα αναγκών, από τις λιγότερο έως τις πιο πολύπλοκες.

3. Η υλοποίηση των πολιτικών βασίζεται στο κατάλληλο δυναμικό, το οποίο θα πρέπει να λαμβάνει κατάρτιση και υποστήριξη.

4. Οι νέοι θα πρέπει να έχουν πρόσβαση σε μια μακροπρόθεσμη, βιώσιμη διαδρομή, παραδείγματος χάρη μέσω της ανάπτυξης των απαραίτητων δεξιοτήτων και της παροχής σταθερής εργασίας, και όχι μέσω μη ποιοτικών, πρόχειρων διευθετήσεων.

5. Οι επιτυχείς πολιτικές παρέχουν ποιοτική συμβουλευτική υποστήριξη και ολοκληρωμένη καθοδήγηση για την επαγγελματική σταδιοδρομία.

6. Τα μέτρα για την απασχόληση των νέων θα πρέπει να εστιάζουν στον αποδέκτη και όχι στον πάροχο, π.χ. μέσω της δημιουργίας υπηρεσιών μίας στάσης για τους νέους ή μέσω της παροχής προσαρμοσμένων, εξατομικευμένων συμβουλών από ειδικούς συμβούλους.

7. Η συνεργασία μεταξύ των φορέων και η συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών μπορεί να οδηγήσει στην αποδοτική -από οικονομική άποψη- υλοποίηση των πολιτικών, εφόσον προσδιορίζονται οι συγκεκριμένοι ρόλοι και οι αρμοδιότητες των διαφόρων παραγόντων.

8. Τα μέτρα που στοχεύουν στη βελτίωση της απασχολησιμότητας των νέων θα πρέπει να εστιάζουν στις ανάγκες της αγοράς εργασίας και να διασφαλίζουν τη συμμετοχή των εργοδοτών και των εκπροσώπων τους.

9. Η ανεργία των νέων απαιτεί την εξεύρεση ευέλικτων τρόπων αντιμετώπισης, ικανών να προσαρμόζονται στους κύκλους της οικονομίας, ενώ ο κοινωνικός αποκλεισμός αποτελεί θέμα διαρθρωτικού χαρακτήρα και θα πρέπει να αντιμετωπιστεί με συνεκτικό τρόπο.

10. Η εύρωστη χάραξη και ανάπτυξη πολιτικών θα πρέπει να στηρίζονται στη συστηματική παρακολούθηση και αξιολόγηση.

Μέσω της σύγκρισης και της εκ των υστέρων ανάλυσης των αποτελεσμάτων αυτών των αξιολογήσεων, τα κράτη μέλη και η ΕΕ θα είναι σε θέση να εντοπίσουν βέλτιστες πρακτικές, να βελτιώσουν την απασχολησιμότητα και τη συμμετοχή των νέων στην αγορά εργασίας και, τελικά, να αξιοποιήσουν τη δυναμική των νέων.

Περισσότερες πληροφορίες

Η πλήρης έκθεση "Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people" («Η αποτελεσματικότητα των μέτρων πολιτικής για την αύξηση της συμμετοχής των νέων στην αγορά εργασίας») διατίθεται στη διεύθυνση <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1260.htm>.

Για περισσότερες πληροφορίες, επικοινωνήστε με τον Massimiliano Mascherini, Διευθυντή Έρευνας, στην ηλεκτρονική διεύθυνση mam@eurofound.europa.eu