



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 5.12.2012
COM(2012) 727 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Преход към заетост за младите хора

{SWD(2012) 406 final}

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Преход към заетост за младите хора

I. ВЪВЕДЕНИЕ

От 2008 г. насам Европа преживява криза с изключително тежки и все по-осезателни последици за младите хора — през третото тримесечие на 2012 г. равнището на младежката безработица достигна 22,7 % и е двойно по-високо от равнището на безработица при населението в зряла възраст¹, като няма признаци, че положението скоро ще се подобри. Освен преките последици от кризата структурните проблеми в системата на образованието и на пазара на труда забавят и затрудняват прехода от училищната скамейка към работното място. Прекалено дълго младите хора са в по-неблагоприятно положение, отколкото населението в зряла възраст. Безработицата в младежка възраст оставя белег с трайни отрицателни последици. Освен че са изложени на по-голям риск от безработица в бъдеще, тези млади хора също така са застрашени в по-голяма степен от социално изключване, бедност и здравословни проблеми². Необходимо е спешно да се предприемат ефикасни стъпки за подобряване на положението.

Преди една година Комисията прие инициативата „Възможности за младежта“³ (ИВМ), с която се насърчават действията на ЕС и на държавите членки за повишаване на младежката заетост. С цел да се увеличи подкрепата за младите хора бяха привлечени структурните фондове на ЕС и вече се предоставят финансови средства за мерки в областта на политиката и за инвестиционни проекти. Оттогава и Европейският съвет⁴, и Европейският парламент⁵ нееднократно изтъкват, че преодоляването на младежката безработица е изключително важна и неотложна задача, и подчертават възможния принос на инициативи за предоставяне на гаранции за младите хора и за установяване на рамка за качество на стажовете. Неотдавна Комисията прие също така пакет под надслов „Преосмисляне на образованието“⁶.

¹ Основни показатели на Евростат за работната сила, сезонно изгладени тримесечни данни; като младежи се определят лицата до 25-годишна възраст, а като лица в зряла възраст — лицата над 25-годишна възраст.

² Преглед на положението на младите хора (работен документ на службите на Комисията, придружаващ Доклада за младежта в ЕС), SWD(2012) 257 от 10 септември 2012 г.
³ COM(2011) 933 от 20 декември 2011 г.

⁴ Закljučения на Европейския съвет, EUCO 76/12 от 29 юни 2012 г. и EUCO 156/12 от 19 октомври 2012 г.

⁵ Резолюция на Европейския парламент относно инициативата „Възможности за младежта“ (2012/2617(RSP)) от 24 май 2012 г.

⁶ COM(2012) 669 от 20 ноември 2012 г. В заключенията на Съвета относно европейското сътрудничество в областта на образованието и обучението („ЕСЕТ 2020 г.“) (2009/C 119/02 от 28

В настоящото съобщение и в придружаващия го работен документ на службите на Комисията⁷ се представят предприетите действия на равнището на ЕС и на национално равнище за изпълнение на инициативата „Възможности за младежта“ (включително 28 информационни листове за отделните държави). След това в съобщението се очертават допълнителни конкретни инициативи, които Комисията предлага държавите членки и социалните партньори да поемат за преодоляване на различните краткосрочни и структурни проблеми, свързани с кризата по отношение на младежката заетост.

Младите хора се сблъскват с многобройни проблеми при прехода от сферата на образованието към сферата на трудовата заетост. В много държави поради неефективна нормативна уредба на пазара на труда или недостатъчно добра работа на институциите младите хора по-трудно могат да намерят трайна работа. Прекалено много младежи не получават помощ, ако преждевременно напуснат училище или срещат затруднения да започнат работа. По-благоприятни резултати на пазара на труда се наблюдават в държави, където по-голям дял от учениците участват в качествени стажове или производствени практики още на ранен етап от своето образование и обучение или където има добре развити системи за чиракуване⁸. Географската мобилност на младежите също може да помогне за преодоляването на несъответствия между търсенето и предлагането на работна сила в тази възрастова група на местно равнище. В таблица 1 в опростен вид се посочват видовете мерки, които могат да помогнат за решаването на всеки от посочените проблеми. Представените от Комисията инициативи са описани подробно в следващите раздели.

Таблица 1: Проблеми пред младежката заетост, по които се предлагат мерки в настоящия пакет, и възможни действия на равнището на ЕС

<i>Проблем</i>	<i>Възможни мерки за преодоляване на проблема</i>	<i>Инструменти/действия на равнището на ЕС</i>
Младите хора трудно намират стабилна опорна точка на пазара на труда	Предприемане на мерки, които подпомагат приобщаването на младите хора към пазара на труда — като улесняване на прехода от училище към работа, реформа на нормативната уредба/институциите на пазара на труда за по-успешно насърчаване на заетостта и преодоляване на сегментацията на пазара на труда	Приемане и изпълнение на специфични препоръки за всяка държава в рамките на европейския семестър. (раздел III и приложение II от работния документ на службите на Комисията)

май 2009 г.) и в стратегията на ЕС за младежта (COM (2009) 200 от 27 април 2009 г.) също се залагат необходимите рамки за съгласувани усилия на европейско равнище в областта на образованието, обучението и заетостта сред младите хора.

⁷ SWD(2012) 406 от 5 декември 2012 г.

⁸ *Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States* (Проучване за цялостен преглед на организацията на стажовете в държавите членки), Европейска комисия, 2012 г., *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union* (Предлагане на възможности за чиракуване в държавите — членки на Европейския съюз), Европейска комисия, 2012 г.

<i>Проблем</i>	<i>Възможни мерки за преодоляване на проблема</i>	<i>Инструменти/действия на равнището на ЕС</i>
Младите хора, особено от уязвими групи или групи в неравностойно положение, преждевременно напускат училище или работа; увеличава се делът на трайно безработните и неактивни лица	Създаване на схеми за гаранции за младежта; ефикасно използване на средства от ЕСФ за тяхното прилагане.	Предоставяне на подкрепа за схеми за гаранции за младежта(включително чрез обмен на най-добри практики; предоставяне на средства от ЕСФ) → Комисията предлага препоръка на Съвета за създаване на гаранция за младежта (раздел IV)
Труден преход от училище към работа	Предлагане на повече възможности за участие в качествени стажове и форми на чиракуване	Предприемане на решителни мерки за насърчаване на качествени стажове и форми на чиракуване: → Комисията започва втори етап на консултация със социалните партньори относно рамка за качество на стажовете (раздел V.1) → Комисията ще създаде Европейски алианс за професионална практика (раздел V.2)
Броят на незаетите работни места остава значителен на фона на висока безработица, все по-големи несъответствия в търсенето и предлагането на умения, както и в географско отношение	Намаляване на пречките пред мобилността, за да могат предприятията да наемат работници, чираци и стажанти от други държави от ЕС	Укрепване на финансовите инструменти на ЕС за вътрешна мобилност на територията на Съюза → През първата половина на 2013 г. Комисията ще започне консултация със заинтересованите страни относно бъдеща програма за работни места за младите хора в рамките на EURES (раздел V.3)

II. Перспективите за трудова реализация на младите хора се влошават

Безработицата сред младите хора⁹ е над два пъти по-висока от безработицата при населението в зряла възраст (22,7 % спрямо 9,2 % през третото тримесечие на 2012 г.) и рязко се е увеличила през последните четири години. Подобна тенденция се наблюдава и при дела на незаетите в тази възрастова група, който също се увеличава¹⁰. Обикновено младите хора последни се наемат на работа и са сред първите, които се съкращават. Трайната безработица¹¹ сред младите хора е много по-висока и в годините на кризата бързо се е увеличила: за периода 2008 — 2012 г. тя се е повишила с 3,7 процентни пункта (до 7,3 % от работната сила в младежка възраст) при увеличение с 1,8 пункта при населението в зряла възраст (до 4,3 %). През последните четири години коефициентът на заетост¹² сред младите хора като цяло е намалял с почти 5 процентни пункта (от 37,3 % на 32,8 %), което е три пъти повече в сравнение с коефициента при населението в зряла възраст.

Шансовете един безработен младеж да намери работа са малки. Само 29,7 % от лицата на възраст 15 — 24 години, които са били безработни през 2010 г., са намерили работа през 2011 г., като за три години делът им е намалял почти с 10 %¹³.

Когато младите хора успеят да си намерят работа, работните им места често не са толкова сигурни. Делът им е извънредно и непропорционално голям при работещите на срочен договор и на непълно работно време¹⁴: през 2012 г. 42,0 % от младите работници и служители са били наети на срочен договор (четири пъти повече, отколкото хората в зряла възраст), а 32,0 % са работели на непълно работно време (почти двойно повече, отколкото при населението в зряла възраст)¹⁵. При младите жени съществува по-голяма вероятност от несигурни първи стъпки на професионалното поприще, а положението им е двойно по-несигурно, най-вече поради съчетаването на временна работа със заетост на непълно работно време¹⁶. Временната работа може да доведе до постоянна заетост, но разпространението на тази практика в толкова големи мащаби е тревожно от икономическа и социална гледна точка и е признак за недобро

⁹ Основни показатели на Евростат за работната сила, сезонно изгладени тримесечни данни; като младежи се определят лицата до 25-годишна възраст, а като лица в зряла възраст — лицата над 25-годишна възраст.

¹⁰ Делът на незаетите (незаетите младежи като дял от цялото население в младежка възраст) включва голям брой неактивни лица в тази възрастова група, попадащи предимно в сферата на образованието, и по този начин може да даде по-пълна представа за мащабите на проблема с безработицата. Това е от значение, когато се сравняват държави с големи различия в дела на неактивните младежи (за повече информация вж. Доклада на Европейската комисия за заетостта в Европа за 2007 г., глава 1).

¹¹ Статистически данни на Евростат за работната сила, тримесечни сезонно неизгладени данни (lfsq_pganws) и (lfsq_upgal) за второто тримесечие. Младежи: лица на възраст 15 — 24 години, лица в зряла възраст: лица на възраст 25 — 64 години.

¹² Статистически данни на Евростат за работната сила, тримесечни сезонно неизгладени данни (lfsq_errpa) и (lfsq_etpga) за второто тримесечие. Младежи: лица на възраст 15 — 24 години, лица в зряла възраст: лица на възраст 25 — 64 години.

¹³ Данни за 13 европейски държави. Employment and Social Developments in Europe (ESDE; Заетост и социално развитие в Европа), Европейска комисия, 2012 г., предстои публикуване.

¹⁴ Вж. бележка под линия 12.

¹⁵ Вж. бележка под линия 12.

¹⁶ Изчисления на Европейската мрежа от експерти в областта на равенството между половете по данни от специалния модул за прехода от училище към работа, включен в наблюдението на работната сила за 2009 г.

функциониране на пазара на труда. Преминаването от срочен на постоянен договор може да бъде още по-трудно в държави със строго законодателство за закрила на заетостта и силно сегментиран пазар на труда¹⁷.

На особено голям риск е изложена групата на преждевременно напускащите училище: 54,2 % от преждевременно напусналите системата на образование и обучение в ЕС нямат работа, като близо 70 % от хората в тази група искат да работят. По-голям дял от родените в чужбина и от мъжете преждевременно напускат училище. Последните тенденции сочат, че времето до постъпване на работа и при двете групи се увеличава, което ще се отрази върху по-нататъшните им перспективи на пазара на труда.

Нарастваща тревога предизвиква обезсърчаването сред младите хора: през второто тримесечие на 2012 г. 12,4 % от икономически неактивните младежи са имали желание да работят, но не са търсели работа¹⁸. Нараства и дялът на младите хора, които нито имат работа, нито учат или се обучават (т.нар. никъде неработещи, неучещи и необучаващи се, или „NEET“). През 2011 г. дялът на тези младежи е бил 12,9 % — увеличение с 2 процентни пункта в сравнение с дела им преди четири години¹⁹.

Съществуват значителни несъответствия между търсените и предлаганите умения на пазара на труда в Европа. Много млади работници и служители имат по-висока квалификация от необходимата за изискванията на работното място, което успяват да намерят (непълна заетост), но същевременно вероятността младежите да притежават подходящи умения (степен на съответствие) е по-малка, отколкото при по-възрастните работници и служители²⁰. Въпреки че като цяло лицата с ниска квалификация все още са най-заstrашени от безработица²¹, най-голям спад в заетостта се отчита при висококвалифицираните млади хора (9,5 процентни пункта, или почти двойно в сравнение с нискоквалифицираните работници). Трайната безработица вече засяга все по-тежко дори младежи с висока квалификация. Това разминаване в равнището на уменията буди все по-голяма загриженост за конкурентоспособността на европейската промишленост и за способността на ЕС да се справи с предизвикателствата пред обществото²².

¹⁷ При двойствените пазари на труда се наблюдава голям процент на срочните договори, по които се наемат предимно работници и служители в младежка възраст, успоредно с резерв от работни места на безсрочен договор, които гарантират много по-голяма сигурност на работното място. Различните права за закрила на заетостта при работещите на постоянни и срочни договори се посочват като основна причина за сегментирането.

¹⁸ Данни на Евростат за работната сила, тримесечни сезонно неизгладени данни [lfsq_igaww] за второто тримесечие. Младежи на възраст 15 — 24 години, с изключение на неотговорилите.

¹⁹ Евростат, Статистически данни за работната сила, [edat_lfse_20].

²⁰ ESDE, 2012 г., предстои публикуване.

²¹ Нискоквалифицираните работници все още са изложени на най-голям риск от безработица и перспективите пред тях вероятно ще продължат да се влошават. Според последните прогнози на Европейския център за развитие на професионалното обучение (Cedefop) в областта на квалификацията (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>) броят на работните места в ЕС за лица, завършили най-ниската степен на средно образование — който вече е намалял с 20,4 % в периода 2000 — 2010 г., ще намалее с още 18,9 % в периода 2010 — 2020 г.

²² Актуализирано съобщение за индустриалната политика — COM(2012) 582 от 10 октомври 2012 г. Например до 2015 г. броят на незаетите работни места в ЕС за специалисти в областта на ИКТ

Въпреки кризата в ЕС има над два милиона незаети работни места, а причината често е липсата на работници с необходимата квалификация на местния пазар на труда. Освен това през следващите години ще са необходими все повече квалифицирани работници в отраслите със съществен потенциал за създаване на работни места, като екологосъобразната икономика, здравеопазването и сектора на ИКТ. Предварителният анализ на движението на работната сила през 2011 г. потвърждава тенденцията за нарастваща мобилност от южноевропейските държави към северните райони, въпреки че потоците все още остават ограничени. Сред факторите, възпрепятстващи мобилността, са липсата на достъпни жилища или на опит за работа в чужбина, слабото владение на чужди езици, недостатъчното познаване на местното законодателство и на правата на работниците, както и затруднения за признаване на квалификацията.

Въпреки че като цяло перспективите за трудова реализация на младите хора в ЕС не са достатъчно добри, **остротата на проблема значително се различава в отделните държави членки**. В държавите с най-лоши показатели безработицата²³ е над пет пъти по-висока, отколкото в държавите с най-добри показатели. През последната година равнището на младежката безработица в много държави превишава 30 %, като в Гърция и Испания е достигнало над 50 %. Само в четири държави равнището на безработицата сред младите хора е под 15 %.

III. ИНИЦИАТИВАТА „ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА МЛАДЕЖТА“ ЕДНА ГОДИНА ПО-КЪСНО

Действията на равнището на ЕС се изпълняват...

Изпълнението на 18-те действия на равнището на ЕС, предвидени в рамките на инициативата „Възможности за младежта“ (ИВМ), е в напреднал етап²⁴. Комисията осигурява достъп до техническа помощ по линия на Европейския социален фонд, за да се подпомогне създаването на схеми от типа на различни форми на чиракуване, за трансгранична мобилност с учебна цел и за проекти за социални иновации, насочени към младежта. Освен това Комисията разширява възможностите за участие в доброволческа дейност и предоставя средства за провеждането на международни стажове и предприемачески обмен. Тя подпомага мобилността на пазара на труда, по-

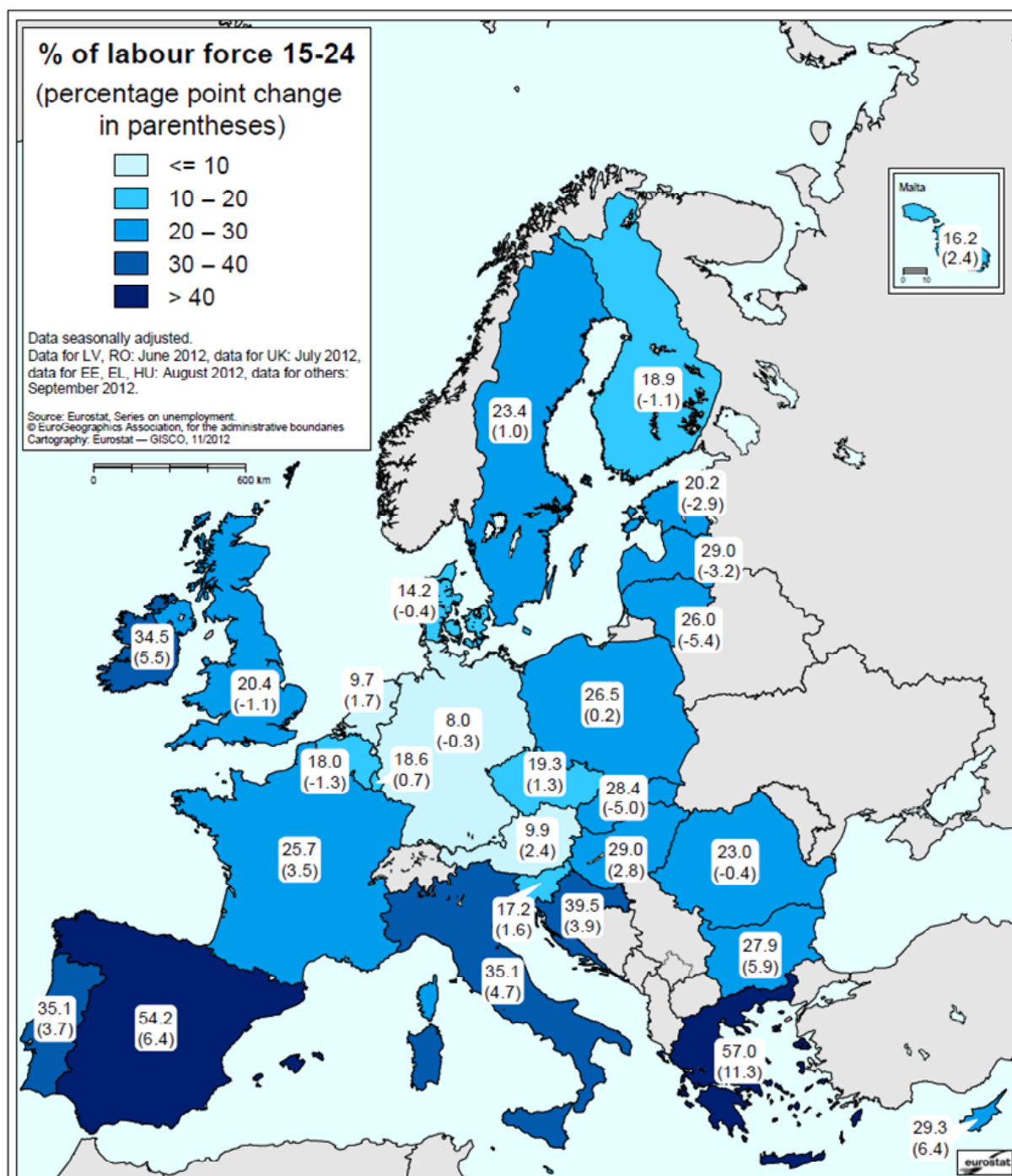
ще достигне 700 000 (вж. доклада на Европейската комисия *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015)* (Предвиждания за развитието на търсенето и предлагането на умения в областта на електронните технологии в Европа за периода 2010 — 2015 г.), Empirica и IDC Europe, 2009 г. Актуализирана прогноза, представена на Европейската конференция за умения в областта на електронните технологии, проведена в Брюксел на 13 декември 2011 г. Преодоляването на несъответствията между търсените и предлаганите умения е от съществено значение също така за здравеопазването, за сектора на социалните грижи, както и за екологосъобразната икономика.

²³ Основни показатели на Евростат за работната сила, сезонно изгладени данни за второто тримесечие; като младежи се определят лицата до 25-годишна възраст.

²⁴ Подробна информация за предприетите действия и за следващите стъпки е изложена в придружаващия работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 406 от 5 декември 2012 г.

специално чрез инициативи като „Твоята първа работа с EURES“, и анализира предприетите мерки в Европа за борба с младежката безработица и за подобряване на образованието и обучението.

Фигура 1: Равнища на младежка безработица (лица на възраст 15 — 24 години) и промени на годишна база, септември 2012 г.



...и държавите членки също предприемат мерки...

Много държави членки са предприели действия за увеличаване на заетостта сред младите хора, разработили са планове за младежка заетост и са засилили програмите за образование и обучение, включително вследствие на посещения на екипа за действие²⁵ и двустранни срещи, организирани след началото на инициативата „Възможности за младежта“. Безработните млади хора обикновено са една от основните целеви групи, обхванати от широкомащабни мерки по заетостта. Придружаващият работен документ на службите на Комисията²⁶ съдържа информационни листове с данни за мерките, предприети от всички 27 държави членки и Хърватия. Мерките за подкрепа обикновено включват субсидии за заплати, помощ при търсене на работа, стажове и допълнително обучение, като понякога се съпътстват от реформи за намаляване на сегментацията на пазара на труда. Тенденциите в областта на чиракуването не са така еднородни: докато в някои държави членки са изградени добре работещи двустранни системи за чиракуване, съчетаващи теоретична подготовка с професионална практика, други държави едва сега пристъпват към постепенното им въвеждане. В повечето държави членки все по-усърдно се прилагат мерки за насърчаване на предприемачеството сред младите хора и за създаване на стартиращи предприятия²⁷.

Примери за използване на преразпределени средства от ЕСФ в държавите членки, участващи в екипа за действие²⁸:

- Испания: пренасочени общо 294,2 милиона евро за действия за повишаване на пригодността за заетост на младите хора, подкрепа за публичните служби по заетостта (ПСЗ) при разработването на активни политики на пазара на труда, насочени към младите хора, и по-енергични мерки за борба с преждевременното напускане на училище и насърчаване на професионалното обучение.
- Италия: пренасочен 1 милиард евро за насърчаване на образованието и заетостта в южните региони на страната, включително борба с преждевременното напускане на училище.
- Ирландия: пренасочени 25 милиона евро за запазването на 3700 места за обучение на лица, преждевременно напуснали училище, до края на 2013 г.
- Литва: пренасочени 18,3 милиона евро за удвояване на броя на безработните младежи, пряко подпомогнати със средства от ЕС през следващите две

²⁵ На неформалната среща на Европейския съвет на 30 януари 2012 г. председателят Барозу предложи пилотно действие, с помощта на което да се помогне на осем държави членки с най-високи равнища на безработица сред младите хора да преразпределят част от разпределените за тях средства от структурните фондове на ЕС за преодоляване на младежката безработица.

²⁶ SWD(2012) 406 от 5 декември 2012 г.

²⁷ Самостоятелната заетост все повече се разглежда като възможност за професионална реализация на младите хора, вж. също така *Entrepreneurship Education at School in Europe* (Образование по предприемачество в училищата в Европа), Европейска комисия, 2012 г.

²⁸ Посочените данни в таблицата не са окончателни и отразяват подадената информация към ноември 2012 г.

години, до 21 000 души.

- Португалия: взето е решение за преразпределение на 143,3 милиона евро за подпомагането на 89 510 младежи чрез мерки в рамките на програмата „Стимул за младежта“ (Impulso Jovem), например стажове.
- Словакия: преразпределени общо 70 милиона евро за създаване на 13 000 работни места в региони на страната, които са най-силно засегнати от безработицата, като основната част от средствата са предвидени за млади хора и се използват за възстановяване на част от разходите за труд.
- Гърция: преразпределени общо 250 милиона евро; в процес на подготовка е план за действие за осигуряване на обучение, професионален опит, заетост и възможности за предприемачество за 333 000 млади хора.
- Латвия: разпределени средства на стойност 26,3 милиона евро от държавния бюджет за изпълнение на дейности по ЕСФ, целящи да повишат конкурентоспособността и заетостта сред младите хора.

...като използват привлечените за целта средства...

Европейският социален фонд (ЕСФ) е основният инструмент за мащабни мерки в областта на младежката заетост на равнището на ЕС, а редица програми, насочени към младите хора, получават подкрепа от други фондове на ЕС, като Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР) и Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (ЕЗФРСР). През последните 12 месеца в рамките на инициативата „Възможности за младежта“ най-малко 10 милиарда евро са насочени целево за преразпределение или ускорено усвояване в осемте държави от екипа за действие, като средствата се използват например за субсидиране на работни места, за професионално обучение и за предотвратяване на преждевременното напускане на училище. От последните промени в програмите за финансиране вероятно ще се възползват най-малко 56 000 МСП и още 658 000 младежи.

В рамките и между бюджетите на оперативните си програми по ЕСФ, ЕФРР и/или ЕЗФРСР двадесет и една държави членки вече са пренасочили значителни средства за мерки за повишаване на пригодността за заетост на работещите и за преодоляване и предотвратяване на младежката безработица. Сега от първостепенно значение е изменените програми за финансиране да бъдат пълноценно осъществени на равнището на държавите членки.

...и полагат усилия за преодоляване на структурните предизвикателства в рамките на европейския семестър

Европейският семестър и конкретните препоръки за всяка държава са средство за координиране на политиките, като целта е заздравяване на управлението и по-добра координация на икономическите политики на равнището на ЕС. Те предлагат рамка за

многогранно наблюдение на политиката по заетостта и структурните реформи, както и за оценка на напредъка на ЕС по отношение на заложените цели в стратегията „Европа 2020“.

През 2012 г. към почти всички държави членки бяха отправени конкретни препоръки, специално насочени към подобряване на положението на младите хора на пазара на труда. Приложеният към настоящото съобщение работен документ на службите на Комисията²⁹ съдържа подробен преглед на препоръките по отношение на младите хора³⁰.

В Годишния обзор на растежа за 2013 г.³¹, с който бе дадено началото на европейския семестър за 2013 г., се подчертава, че са необходими повече усилия от страна на държавите членки за борба с безработицата, подобряване на пригодността за заетост и оказване на подкрепа на младите хора за намиране на работа или за връщане на пазара на труда.

IV. СИГУРЕН ПРЕХОД ЗА ВСИЧКИ МЛАДИ ХОРА: ГАРАНЦИЯ ЗА МЛАДЕЖТА

Гаранцията за младежта...

Инвестициите за развитие на човешкия капитал на младите европейци са жизнено необходими, за да се преодолее острата криза по отношение на младежката заетост днес и да се постигне устойчив и приобщаващ растеж в средносрочен и дългосрочен план. Отчитайки трудния преход на младежите от училищната скамейка към работното място, Комисията призовава всички държави членки експедитивно да приложат гаранция за младежта и представя предложение за препоръка на Съвета, подкрепено с неколkokратни призови от страна на Европейския съвет³².

Гаранцията за младежта следва да бъде приложена посредством цялостна и единна схема, която гарантира, че младите хора получават добро предложение за работа, продължаване на образованието, чиракуване или стаж в рамките на четири месеца след като напуснат училище или останат без работа. В работния документ на службите на Комисията³³, придружаващ настоящото предложение за препоръка на Съвета, подробно

²⁹ SWD(2012) 406 от 5 декември 2012 г.

³⁰ Освен това съвместният доклад за заетостта (приложение към COM(2012) 750 от 28 ноември 2012 г.) — част от представения от Комисията пакет, с който започва европейският семестър през 2013 г., обуславя и доразвива Годишния обзор на растежа. Той е изготвен въз основа на данни за заетостта и социалното положение в Европа, информация за изпълнението на насоките за заетостта, резултатите от прегледа на националните програми за реформа в отделните държави, по които са разработени конкретните препоръки за всяка държава за 2012 г., както и оценката на тяхното изпълнение до момента.

³¹ COM(2012) 750 от 28 ноември 2012 г.

³² Предложение за препоръка на Съвета за създаване на гаранция за младежта, COM(2012) 729 of 5 декември 2012 г.

³³ SWD(2012) 409 от 5 декември 2012 г.

се разяснява какво представлява гаранцията за младежта, какви са свързаните с това разходи и ползи и какво е необходимо за успешното ѝ прилагане. В приложенията към настоящия работен документ на службите на Комисията се описват вече предприетите мерки за подкрепа на младежката заетост в държавите членки, както и примери за действия и мерки, които могат да бъдат подпомогнати от ЕСФ.

Схемата за гаранции за младежта трябва да включва мерки за подкрепа в съответствие с шест основни принципа: изграждане на партньорски подход, намеса на ранен етап и мерки за активизиране на младите хора, мерки, подпомагащи интеграцията им на пазара на труда, използване на структурните фондове на ЕС, оценка и постоянно усъвършенстване на схемата и експедитивното ѝ прилагане. Комисията предоставя възможност на държавите членки сами да определят институционалната рамка за осигуряването на такава гаранция.

ще донесе трайни ползи...

Прилагането на гаранция за младежта е свързано с бюджетни разходи. Разходите зависят от националната специфика и от начина, по който се организира и прилага схемата. Те ще бъдат по-големи в държави с висок дял на младите хора, които не работят, не учат и не се обучават, или в които се отчита високо равнище на младежката безработица. Влияние ще оказат също така продължителността на безработицата при младите хора, както и различната отправна точка с оглед на съществуващите мерки за подкрепа (напр. добре подготвени служители в публичните служби по заетостта, способни да откликнат на потребностите на младите хора).

Тези разходи обаче ще бъдат компенсирани, тъй като ще се избегне високата цена на безработицата, липсата на икономическа активност и загубата на производителност в дългосрочен план³⁴. Това означава, че вложените средства за прилагането на гаранция за младежта ще имат добра възвръщаемост³⁵. Безработицата в младежка възраст оставя белег с трайни отрицателни последици за бъдещите равнища на доходите и риска от безработица в бъдеще. Схема за гаранции за младежта, която дава реални и конкретни възможности за младите хора, ще им позволи да не допускат трайно и пагубно откъсване от пазара на труда, да съхраняват и обогатяват човешкия си капитал, да запазват работните си места и перспективите за професионално израстване в бъдеще, както и да увеличат потенциалното си възнаграждение, а това ще се отрази върху съвкупното търсене и върху общото състояние на икономиката през следващите години.

³⁴ Понастоящем годишните разходи в Европа, свързани с неработещите, неучещите и необучаващите се млади хора, се изчисляват на 1,2 % от БВП, или 153 милиарда евро, вж.: NEETs – *Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe* (Неработещи, неучещи, необучаващи се. Младите хора извън сферите на заетостта, образованието и обучението — характеристики, разходи и мерки за противодействие в Европа), Eurofound, 2012 г., Служба за публикации на Европейския съюз, Люксембург.

³⁵ В националните сметки разходите за гаранцията за младежта не участват в бруто образуването на основен капитал.

В Годишния обзор на растежа за 2013 г. Комисията застъпва становището, че инвестициите в сферата на образованието следва да придобият първостепенно значение и да бъдат увеличени, където е възможно, като същевременно се гарантира ефективност на разходите. Следва да се обърне специално внимание на запазването или разширяването на обхвата и ефективността на службите по заетостта и на активните политики на пазара на труда, като програми за обучение на безработни лица и схеми за гаранции за младежта.

Ако сега бъдат отделени средства за изграждане на правилен набор от умения, младите хора ще могат да попълнят незаетите работни места и да дадат своя принос за икономиката. Като се има предвид опасността от маргинализация и обезсърчаване, разкриването на перспективи пред младите хора е необходима стъпка, за да се запази доверието им в публичните институции, в държавните органи и обществото.

и ще бъде подкрепена с финансови средства от ЕС

Държавите членки с най-високи равнища на безработица обикновено изпитват и най-големи трудности относно устойчивостта на публичните им финанси. ЕС вече може да окаже финансова подкрепа на държавите членки за прилагането на гаранция за младежта чрез инструментите за финансиране в рамките на политиката на сближаване, по-специално ЕСФ. Комисията ще насърчава държавите членки оптимално да се възползват от тях и от всякакви други инструменти, които могат да бъдат въведени в бъдеще.

В предложенията на Комисията за многогодишната финансова рамка за периода 2014 — 2020 г. се подчертава значението на ЕСФ като основен инструмент на ЕС за инвестиции в човешкия капитал. Комисията предложи най-малко 25 % от бъдещите финансови средства по политиката на сближаване да се разпределят за ЕСФ и най-малко 20 % да бъдат предназначени за политики за социално приобщаване. Мерки по отношение на младежката заетост могат да бъдат предприети по редица инвестиционни приоритети на ЕСФ, като се предлага специално внимание да бъде отделено на трайната интеграция на неработещи, неучещи и необучаващи се лица на пазара на труда.

V. ЦЕЛЕВИ ИНИЦИАТИВИ НА ЕС

В допълнение към инициативата за гаранция за младежта в този раздел са представени три целеви инициативи на Комисията относно качеството на стажовете, за насърчаване на формите на чиракуване в рамките на ЕС и за улесняване на мобилността на младите хора.

1. Рамка за качество на стажовете

Стажовете могат да повишат пригодността за заетост на младите хора...

Стажовете, които представляват индивидуална практика на определено работно място като част от учебните занятия или след завършване на образованието, все повече се превръщат в етап от професионалния път на младите хора. Те често повишават пригодността им за заетост и предлагат различни ползи за приемащите организации — като преодоляване на несъответствия в търсената и предлаганата квалификация, достъп до актуални знания и по-лесно наемане на бъдещи служители.

Комисията ще продължи да предоставя финансова подкрепа чрез ЕСФ на държавите членки, които искат да повишат заетостта сред младите хора посредством схеми за стажове.

при условие че са с добро качество ...

От решаващо значение е да се гарантира, че кратките и временни периоди на стаж допринасят за развитието на младите хора и им позволяват възможно най-бързо здраво да стъпят на пазара на труда. Въпреки това стажовете трябва да бъдат с достатъчно добро качество по отношение на учебното съдържание и да се провеждат при подходящи условия на труд. Съществува опасност с тях да се злоупотребява като източник на евтин или безплатен труд, а като се има предвид все по-важната им роля при неблагоприятната конюнктура на пазара на труда, това може да въвлече младите хора в порочен кръг на несигурна заетост или изобщо да ги разубеди да участват в стажове. При голяма част от стажовете не се предлагат достатъчно качествено учебно съдържание и/или подходяща социална закрила и възнаграждения/компенсации за разходите, особено при стажове на свободния пазар³⁶. Забелязва се и отчетлива разлика в заплащането между мъжете и жените стажанти: по-голяма част от жените не получават заплащане или то е много ниско.

На политическо равнище неведнъж се изразява тревога за качеството на стажовете: през 2010 г. Европейският парламент призова Комисията да предложи Европейска харта за качеството на стажовете³⁷, а Съветът прикани Комисията да предостави насоки относно условията за стажове с високо качество³⁸.

... включително чрез подкрепа за международни стажове

Международните стажове предлагат много предимства, но все още не са широко разпространени. Липсата на стройна рамка за качество и насоки вероятно възпрепятства развитието на международни стажове. Пречки за това са липсата на прозрачност и лесно достъпна информация относно правните и административните

³⁶ Study on a comprehensive overview of traineeship arrangements in the EU Member States (Проучване за цялостен преглед на организацията на стажовете в държавите — членки на ЕС), Европейска комисия, 2012 г.

³⁷ „Насърчаване на достъпа на младежта до пазара на труда и укрепване на статута на стажантите, практикантите и чираците“, ЕП 2009/2221 (INI), 14.6.2010 г.

³⁸ Заключения на Съвета от 17.6.2011 г.

условия, както и трудността да се намерят и изберат приемащи организации. Освен това поради разносните, свързани с преместването в друга държава, разходите при несполучлив стаж са по-високи за чуждестранни стажанти и те по-трудно могат да сменят приелата ги организация.

С предложението на Комисията относно осъвременяване на Директивата за професионалните квалификации³⁹ обхватът на директивата се разширява с цел да обхване предприети стажове в други държави членки. Въпреки това директивата се прилага само за стажове, които представляват условие да се регулира достъпът до определени професии, и не обхваща стажовете на свободния пазар, където най-често се срещат проблеми.

Социалните партньори имат решаващо значение, за да се гарантира качеството на стажовете

През април 2012 г. Комисията започна обществена консултация⁴⁰ относно рамка за качество на стажовете. През септември 2012 г. последва първият етап на консултация със социалните партньори. Двете консултации разкриха наличието на консенсус относно ползната роля на стажовете, но бяха изтъкнати липсата на качество и широко разпространена практика за злоупотреби в отношението към стажантите в цяла Европа, като стана ясно, че трябва да се вземат мерки за решаването на тези проблеми. Възгледите обаче се различават относно обхвата и възможните форми на действие. В съответствие с член 154 от ДФЕС понастоящем Комисията приканва социалните партньори да изразят своето становище относно съдържанието на предвижданото действие на равнището на ЕС да се приеме рамка за качество на стажовете⁴¹. Ако социалните партньори не желаят да започнат преговори помежду си, Комисията ще представи своето предложение през 2013 г.

2. Европейски алианс за професионална подготовка

Добре разработените схеми и форми на чиракуване улесняват плавния преход от образование към заетост...

Схемите за чиракуване в предприятията (наричани още „двустранно“ или „паралелно“ чиракуване) дават възможност на младите хора да придобият професионален опит и практически умения чрез договор за наемането им в предприятие, като паралелно с това усвояват теоретични познания, често в учебно заведение. В някои държави членки съществуват добри примери за това как схемите за чиракуване да се използват оптимално, за да се улесни преходът от образование към заетост.

³⁹ Предложение за директива за изменение на Директива 2005/36/ЕО относно признаването на професионалните квалификации и на регламент относно осъществяването на административно сътрудничество посредством Информационната система за вътрешния пазар, COM(2011) 883 окончателен от 19 декември 2011 г.

⁴⁰ Работен документ на службите на Комисията SWD(2012) 99, 18.4.2012 г.

⁴¹ COM(2012) 728 от 5.12.2012 г.

На много места е необходимо да се подобрят предлагането и качеството на формите на чиракуване: през 2012 г. Съветът отправи конкретни препоръки към седем държави членки във връзка с чиракуването и до три държави членки във връзка с професионалното обучение. В другите държави членки също може да се направи още много, за да заработи по-добре системата за чиракуване, както и за по-добро използване на средства от ЕСФ за тази цел.

Успехът на схемите за чиракуване зависи от различни фактори, които могат да бъдат обобщени в три основни групи. На първо място, конструктивните партньорства между училищата/институциите за професионално образование и обучение (ПОО) и предприятията предопределят успеха на чиракуването. Училищата за професионално образование и обучение трябва да работят в тясна връзка с местните предприятия. В по-широк смисъл тясното сътрудничество и участието на социалните партньори е необходимо, за да се гарантира, че чиракуването е в крак със съвременните професионални практики, а придобиваните умения не изостават от реалните потребности. Стандартите за обучение/професионалните стандарти трябва редовно да се преразглеждат и осъвременяват, а социалните партньори са идеално подготвени да дадат своя принос за това. На второ място, и придобитата квалификация, и самият учебен процес трябва да бъдат с високо качество, за да се използва пълноценно потенциалът на чиракуването и да се гарантира, че този модел получава признание като ценна форма на учене, може да се прехвърля през граница и открива пътя към висококвалифицирани работни места. На трето място, чиракуването следва да залегне в националната или регионалната система на образование и обучение и да се основава на ясно регламентирана нормативна уредба. В нея следва да се изяснят отговорностите, правата и задълженията на всички участници и да се насърчават сътрудничество и ангажираност от широк кръг заинтересовани страни. На последно място следва да се подчертае, че младите хора, които са отпаднали от системата на образованието или са изложени на риск от това, особено силно се нуждаят от подкрепа, за да участват във форми на чиракуване.

необходим е ясен ангажимент от страна на работодателите...

Доброто управление на учебен процес, обвързан с професионална практика на работното място, изисква съотношението на разходите и ползите да мотивира работодателите да участват. Тази форма може да се утвърди в дадена държава само ако предприятията приемат идеята и предлагат места за чиракуване и студентски практики или си сътрудничат с учебните заведения.

Нормативната уредба следва да гарантира подходящи стимули за работодателите да предоставят достатъчно места за чиракуващи. Следва да се обърне внимание на специфичните нужди на МСП, които срещат особени предизвикателства и разполагат с ограничени ресурси. Стимулите могат да бъдат финансови, като например данъчни облекчения, субсидии или други, както и нефинансови, като достъп до някои услуги за подкрепа, например съдействие за предприятията да приемат стажанти. Положителен

ефект в това отношение може да има предоставяната подкрепа за МСП по линия на ЕФРР.

Освен че осигурява привилегирован достъп за предварителен подбор на потенциални нови служители, подкрепата за форми на чиракуване има и по-широки икономически ползи в дългосрочен план и е израз на социална отговорност.

и могат да бъдат подкрепени чрез инструменти на ЕС

Предвид необходимостта в кратки срокове да се подобрят качеството и предлагането на схеми за чиракуване и да се подпомогне сътрудничеството между държавите членки в областта на професионалното образование и обучение, Комисията ще създаде Европейски алианс за професионална подготовка. Комисията вече заяви, че доброто сътрудничество между всички заинтересовани страни е от съществено значение за успеха на подобни инициативи⁴². Алиансът ще обедини представители на публичните органи, стопанския сектор и социалните партньори, изследователи и лица, работещи в областта на ПОО, както и представители на младежта. Той ще бъде обща платформа за обединяването на различни съществуващи действия и ще популяризира ползите, методите за успешно прилагане на схеми за чиракуване и пътища за изграждането им. Алиансът ще допринесе също за разработване на общи учебни програми, съчетаващи практическо и теоретично обучение за различни професии, ще улесни признаването на чиракуване, проведено в друга държава, и ще насърчава създаването на подходяща нормативна уредба.

В рамките на това сътрудничество Комисията също така ще насърчава партньорства на национално равнище за разработване на форми на двустранно обучение, съчетаващо професионална практика и теоретична подготовка. В тези партньорства следва да вземат участие представители на стопанския сектор, компетентните органи в областта на образованието и заетостта, управляващите органи по ЕСФ и социалните партньори, които трябва заедно да установят по какъв начин да се засили ролята на схемите на чиракуване на пазара на труда и в образователната система на съответната държава членка, както и по какъв начин разпределените средства по ЕСФ на национално равнище могат да се използват за разработването и прилагането на двустранни системи за обучение.

Сходни дейности като задачите на алианса за професионална подготовка вече се осъществяват на секторно равнище. Алианс на равнището на ЕС се изгражда в сектора на ИКТ⁴³.

⁴² COM(2012) 669 от 20 ноември 2012 г.

⁴³ Създаването на голяма коалиция за работни места в областта на ИКТ има за цел да обедини заинтересованите страни за преодоляване на дефицита и несъответствието на търсените и предлаганите умения, характерни за професиите и за пазара на труда в сектора на ИКТ.

3. Мобилност на младите хора

Повишената мобилност ще разкрие по-големи възможности за трудова реализация...

Значителните различия в равнищата на младежка безработица и нарастващият брой незаети работни места в някои държави членки сочат, че мобилността в рамките на ЕС може да осигури на младите хора достъп до по-големи възможности за трудова реализация. Международните стажове и формите на чиракуване предлагат много предимства в това отношение наред с възможността да се придобие опит за работа в друга държава, без незабавно да се поемат задължения за дългосрочна заетост. Те обаче все още не са широко разпространени. Очевидно това е в разрез с принципно отворената нагласа на младите хора за мобилност и с успеха на програмите за обучение в чужбина като „Еразъм“ и „Леонардо да Винчи“.

и се подпомага от инструменти на ЕС...

Неотдавнашното решение относно EURES⁴⁴, с което европейската мрежа за работни места се преобразува в инструмент за намиране и устройване на работа, при който най-важни са резултатите, е от пряко значение за младите хора, тъй като мрежата ще бъде разширена именно с цел да обхване чиракуването и стажовете. Освен това Комисията възнамерява да доразвие инициативата „Твоята първа работа с EURES“, за да подпомогне граждани на ЕС на възраст от 18 до 30 години да намерят работа в друга държава членка. Схемата съчетава индивидуално съдействие и услуги за намиране и устройване на подходяща работа с финансови стимули, които се осигуряват със средства от ЕС (поемане на част от пътните разходи при явяване на събеседвания с потенциални работодатели, обучение преди постъпване на работа и дейности за приобщаване към работната среда). Комисията ще доразвие тези стъпки и през 2013 г. ще лансира инициатива, насочена към публичните служби по заетостта, с цел да се подобри функционирането на европейския пазар на труда. Ще се очаква тези услуги да заемат по-активно място при проучването на всички възможности за заетост, които могат да бъдат създадени чрез мобилност на работната сила в рамките на ЕС, както и за осигуряване на перспективи за заетост на гражданите на ЕС, по-специално младите хора. Така европейският пазар на труда ще стане по-ефективен, тъй като ще се намалят рисковете от нарастващи несъответствия между търсенето и предлагането, и ще се подпомогне намирането на решения при недостиг на работна ръка и умения в бъдеще.

но са необходими допълнителни усилия

Въпреки това е необходимо да се предприемат допълнителни усилия за преодоляване на неотложното предизвикателство, свързано с младежката безработица. Комисията призовава бюджетния орган на ЕС да гарантира, че ще бъдат осигурени целесъобразни

⁴⁴ С (2012) 8548 от 26 ноември 2012 г.

финансови средства през 2013 г. и в годините след това, за да продължат да се подпомагат целеви схеми за мобилност, като „Твоята първа работа с EURES“, и призовава публичните служби по заетостта в държавите членки да продължат да разработват програми на базата на EURES и да ги прилагат в обичайната си работа.

Разработването на по-целенасочени и индивидуално съобразени действия за всички лица, които търсят работа, включително младите хора, трябва да бъдат приоритет в близко бъдеще. За тази цел през 2013 г. в рамките на бъдещата ос „EURES“ на Програмата за социална промяна и социални иновации Комисията ще разгледа доколко е осъществима по-широка програма за заетост на младите хора като част от мерките по EURES, като се опира на извлечените поуки от изпълнението на инициативата „Твоята първа работа с EURES“ и програмите в сферата на образованието („Еразъм“ и „Леонардо да Винчи“). По този начин младежите могат да бъдат подпомогнати да намерят и да започнат работа, да придобият професионален опит и да участват във форми на чиракуване и стажове в друга държава членка⁴⁵.

VI. БЪДЕЩИ СЪПКИ

Въпреки усилията на равнището на ЕС и на национално равнище през изминалата година перспективите за намиране на работа за европейските младежи продължиха да се влошават. Спешно се налага да се вземат по-решителни мерки. В настоящото съобщение се представя анализът на Комисията относно създалото се положение и се прави преглед на съпките за преодоляване на ситуацията, които могат да бъдат осъществени посредством инструментите на политиката по заетостта както на равнището на ЕС, така и на равнището на държавите членки. Трябва да се действа с обединени усилия, като се изграждат силни и основани на доверие партньорства с участието на всички заинтересовани страни, били те служби по заетостта, образователни институции, социалните партньори, работодателите или младежки организации. От това зависи икономическото и социалното бъдеще на Европа.

Комисията:

- призовава държавите членки в кратки срокове да приемат предложението за препоръка на Съвета за създаване на гаранция за младежта, което е част от настоящия пакет, и да въведат свои схеми за гаранции за младежта на определен етап през 2013 г.;
- призовава социалните партньори да работят за изготвянето на рамка за качество на стажовете, за да се гарантира, че стажовете предоставят на младите хора професионален опит с високо качество и при сигурни условия;

⁴⁵

Комисията също така възнамерява да представи инициативата за карта „Младежта в движение“, по която ще се подпомага мобилността на младите хора.

- ще създаде Европейски алианс за професионална подготовка с цел да се подобрят качеството и предлагането на форми на чиракуване и да се насърчат партньорства на национално равнище за разработване на двустранни системи за професионално обучение, съчетаващи практическа и теоретична подготовка; и
- ще започне през първата половина на 2013 г. консултация със заинтересованите страни относно разработването на програма за работни места за младите хора в рамките на EURES и ще представи инициатива, която ще положи на по-здрава основа организацията на инструментите за мобилност на ЕС, както и тяхното финансиране и управление в съответствие с голямото им значение.