



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 5.12.2012
COM(2012) 727 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Unge på vej ind i beskæftigelse

{SWD(2012) 406 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Unge på vej ind i beskæftigelse

I. INDLEDNING

Den krise, som Europa har gennemgået siden 2008, har usædvanligt stor og stadig stigende betydning for unge: Ungdomsarbejdsløsheden udgjorde 22,7 % i tredje kvartal af 2012, hvilket er dobbelt så meget som arbejdsløsheden blandt de voksne¹, og der er ingen tegn på forbedring. Ud over de umiddelbare virkninger af krisen har strukturelle problemer i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet gjort overgangen fra skole til arbejdsliv lang og vanskelig. Unge har været i en vanskeligere situation end voksne i alt for lang tid. At blive arbejdsløs i en ung alder kan have langvarige negative konsekvenser. Foruden større risici for fremtidig arbejdsløshed er disse unge også udsat for en større risiko for udstødelse, fattigdom og sundhedsproblemer². Der er stærkt brug for effektive redskaber.

For et år siden vedtog Kommissionen initiativet "Muligheder for unge"³, der ansporede EU's og medlemsstaternes indsats i forbedringen af ungdomsbeskæftigelsen. EU's strukturfonde blev mobiliseret for at øge støtten til unge, og finansielle ressourcer til politiske foranstaltninger og investeringsprojekter er nu ved at blive finansieret. Både Det Europæiske Råd⁴ og Europa-Parlamentet⁵ har siden understreget den afgørende vigtighed i og presserende karakter ved imødegåelsen af ungdomsarbejdsløsheden ved at fremhæve muligheden for initiativer vedrørende ungdomsgarantier og vedrørende en kvalitetsramme for praktikophold. Kommissionen har også for nylig vedtaget "Nytænkning på uddannelsesområdet"-pakken⁶.

Denne meddelelse og det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene⁷ fremlægger den indsats, der er taget på EU-niveau og på nationalt plan i gennemførelsen af initiativet "Muligheder for unge" (herunder gennem 28 landespecifikke faktablade). I denne meddelelse præsenteres også de yderligere konkrete initiativer, der er foreslået af

¹ Eurostat Labour Forces vigtigste indikatorer, sæsonkorrigerede kvartalsdata, unge defineres som yngre end 25 år, voksne som over 25.

² "Status of the situation of young people" (ledsagedokument til EU-ungdomsrapporten), SWD(2012) 257 af 10. september 2012.

³ KOM(2011) 933 af 20. december 2011.

⁴ Det Europæiske Råds konklusioner, EUCO 76/12 af 29. juni 2012 og EUCO 156/12 af 19. oktober 2012.

⁵ Europa-Parlamentets beslutning om initiativet "Muligheder for unge" (2012/2617 (RSP)) af 24. maj 2012.

⁶ COM(2012) 669 af 20. november 2012. Rådets konklusioner om det europæiske samarbejde på uddannelsesområdet ("ET 2020") (2009/C 119/02 af 28. maj 2009.) og EU's strategi for unge (KOM(2009) 200 af 27. april 2009) giver også relevante rammer for en samordnet europæisk indsats på almen uddannelses- og erhvervsuddannelsesområdet og for ungdomsbeskæftigelsen.

⁷ SWD(2012) 406 af 5. december 2012.

Kommissionen, og som skal gennemføres af medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter, for at rette op på de forskellige kortfristede og strukturelle problemer, der ligger bag krisen i ungdomsbeskæftigelsen.

Unge møder mange problemer på deres vej fra uddannelse til arbejde. I mange lande gør en ineffektiv regulering af arbejdsmarkedet eller dårligt fungerende institutioner det sværere for de unge at finde fast arbejde. Alt for mange står uden hjælp, hvis de dropper ud af skolen eller har svært ved at finde et job. Mere gunstige arbejdsmarkedssituationer kan ses i lande, hvor en større andel af de studerende tager på praktikophold af god kvalitet, som led i en grunduddannelse, eller i lande med veletablerede lærlingeuddannelser⁸. Geografisk mobilitet kan også bidrage til at løse lokale misforhold mellem udbud og efterspørgsel af unge arbejdstagere. Tabel 1 giver et forenklet overblik over de typer foranstaltninger, der kan medvirke til at løse disse problemer. De initiativer, der fremlægges af Kommissionen, er beskrevet i efterfølgende afsnit.

Tabel 1: Problemer, der påvirker ungdomsbeskæftigelsen, som er behandlet i denne pakke, og mulige foranstaltninger på EU-niveau

<i>Problem</i>	<i>Muligt redskab</i>	<i>Instrumenter/foranstaltninger på EU-niveau</i>
De unge har svært ved at finde et stærkt fodfæste på arbejdsmarkedet	Foranstaltninger, der støtter de unges inklusion på arbejdsmarkedet såsom lettere overgange fra skole til arbejde, reform af arbejdsmarkedslovgivningen/-institutionerne for at gøre dem mere beskæftigelsesvenlige og håndtering af arbejdsmarkedssegmentering	Vedtagelse og gennemførelse af relevante landespecifikke henstillinger i forbindelse med det europæiske semester. (afsnit III og bilag II af arbejdsdokumentet)
Unge, især fra udsatte og underprivilegerede grupper, der afbryder deres uddannelse eller arbejde og stigende langtidsarbejdsledighed og inaktivitet	Indføring af ungdomsgarantiordninger og brug af ESF-støtte til effektiv gennemførelse	Støtte til ungdomsgarantiordninger (herunder gennem udveksling af god praksis og ESF-støtte) → Kommissionen har fremsat forslag til Rådets henstilling om indførelse af en ungdomsgaranti (afsnit IV)
Vanskelig overgang fra skole til arbejdsliv	Forøgelse af udbuddet af kvalitetspraktikophold og -lærlingeuddannelser	Afgørende skridt mod fremme af praktikophold og lærlingeuddannelser af god kvalitet:

⁸ "Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States", Europa-Kommissionen, 2012. "Apprenticeship supply in the Member States of the European Union", Europa-Kommissionen, 2012.

<p>Et stort antal ubesatte stillinger findes parallelt med høj arbejdsløshed og stigende misforhold vedrørende kvalifikationer og geografi</p>	<p>Mindskelse af hindringerne for mobilitet, der giver virksomhederne mulighed for at rekruttere arbejdstagere, lærlinge og praktikanter fra andre EU-lande</p>	<p>→ Kommissionen er ved at iværksætte anden fase af høringen af arbejdsmarkedets parter om en kvalitetsramme for praktikophold (afsnit V.1.)</p> <p>→ Kommissionen vil iværksætte en europæisk alliance for lærlingeuddannelser (afsnit V.2.)</p> <p>Styrkelse af EU's finansieringsinstrumenter vedrørende mobilitet inden for EU</p> <p>→ Kommissionen vil i første halvdel af 2013 iværksætte en høring af interessenter om et kommende Euresprogram om job til unge (afsnit V.3.)</p>
--	---	--

II. Forværrede udsigter for ungdomsbeskæftigelsen

Ungdomsarbejdsløsheden⁹ er mere end dobbelt så høj som arbejdsløsheden for de voksne (22,7 % mod 9,2 % i tredje kvartal af 2012) og er steget drastisk i løbet af de sidste fire år. En lignende stigende tendens kan konstateres med hensyn til andelen af unge uden beskæftigelse¹⁰. Unge er typisk de sidste, der ansættes, og de første, der fyres. Langtidsledighed¹¹ er langt højere for unge og er steget meget i løbet af krisen: Den steg med 3,7 procentpoint (til 7,3 % af ungdomsarbejdsstyrken) mellem 2008 og 2012 sammenlignet med en stigning på 1,8 procentpoint for de voksne (til 4,3 %). De samlede beskæftigelsesfrekvenser¹² for unge er faldet med næsten fem procentpoint i løbet af de sidste fire år (fra 37,3 % til 32,8 %) — tre gange så meget som for de voksne.

⁹ Eurostat Labour Forces vigtigste indikatorer, sæsonkorrigerede kvartalsdata, unge defineres som yngre end 25 år, voksne som over 25.

¹⁰ Unge uden beskæftigelse (defineret som andelen af unge arbejdsløse i hele den unge befolkning) inkluderer en stor gruppe uden beskæftigelse, der hovedsagelig er under uddannelse i denne aldersgruppe, og kan dermed give et mere fuldstændigt billede af omfanget af arbejdsløshedsproblemet. Dette er relevant, når man sammenligner lande med store forskelle i unge uden beskæftigelse (for nærmere oplysninger se Europa-Kommissionens rapport om beskæftigelsen i Europa 2007, kapitel 1).

¹¹ Eurostat Labour Force Statistics, kvartalsvis ikke-sæsonkorrigeret data (lfsq_pganws) og (lfsq_upgal) for andet kvartal. Unge i alderen 15-24 år, voksne 25-64 år.

¹² Eurostat Labour Force Statistics, kvartalsvise ikke-sæsonkorrigerede data (lfsq_eppqa) og (lfsq_etpga) for andet kvartal. Unge i alderen 15-24 år, voksne 25-64 år.

Mulighederne for en ung arbejdsløs for at finde et job er beskedne. Kun 29,7 % af de arbejdsløse på 15-24 år i 2010 fandt et job i 2011, hvilket er et fald på næsten 10 % på tre år¹³.

Når unge finder arbejde, er deres jobs ofte mindre stabile. De er stærkt overrepræsenteret i midlertidigt arbejde og deltidsarbejde¹⁴: I 2012 arbejdede 42,0 % af unge arbejdstagere på en tidsbegrænset kontrakt (fire gange så mange som de voksne) og 32,0 % på deltid (næsten det dobbelte af de voksne)¹⁵. Unge kvinder har større risiko for at opleve skrøbelige begyndelser, og navnlig en dobbelt skrøbelig situation, hvis midlertidigt arbejde kombineres med deltidsbeskæftigelse¹⁶. Midlertidig beskæftigelse kan være et springbræt til fast beskæftigelse, men når omfanget er så stort, giver det anledning til økonomiske og sociale betænkeligheder, og det signalerer dårligt fungerende arbejdsmarkeder. Overgangen fra en midlertidig til en permanent kontrakt kan blive endnu vanskeligere i lande med streng lovgivning om sikkerhed i ansættelsen og segmentering på arbejdsmarkedet¹⁷.

Unge, der forlader skolen tidligt, udgør en højrisikogruppe: 54,2 % af de unge, der forlader uddannelsessystemet tidligt, i EU er uden beskæftigelse, og inden for denne gruppe ønsker ca. 70 % at finde arbejde. Unge, der forlader skolen tidligt, findes især blandt dem, der er født i udlandet og blandt mænd. Nylige tendenser for begge grupper viser, at gabet vokser, hvilket kan påvirke deres arbejdsmarkedsmuligheder.

Resignation blandt unge er et stigende problem: 12,4 % af de unge uden beskæftigelse ønskede at arbejde, men søgte ikke beskæftigelse i andet kvartal af 2012¹⁸. Endvidere er andelen af de unge, der hverken er i beskæftigelse eller under almen uddannelse og erhvervsuddannelse (de såkaldte NEET'er), stigende. I 2011 var 12,9 % af de unge NEET'er, hvilket er 2 procentpoint mere end fire år tidligere¹⁹.

Der er betydelige uoverensstemmelser mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer på EU's arbejdsmarked. Mange unge arbejdstagere har formelle kvalifikationer ud over dem, der kræves af det job, de kan få (beskæftigelse under kvalifikationer), men samtidig er deres kvalifikationer mindre tilbøjelige til at være de rigtige (matchrate) i forhold til ældre arbejdstagere²⁰. Selv om de lavt kvalificerede generelt fortsat har den største risiko for at blive

¹³ Data for 13 europæiske lande. Europa-Kommissionen, "Employment and Social Developments in Europe" (ESDE), 2012, under udarbejdelse.

¹⁴ Se fodnote 12.

¹⁵ Se fodnote 12.

¹⁶ Beregning fra European Network of Experts on Gender Equality på grundlag af ad hoc-modulet i arbejdsstyrkeundersøgelsen 2009 om overgangen fra skole til arbejdsliv.

¹⁷ I todelte arbejdsmarkeder eksisterer en stor andel af tidsbegrænsede kontrakter, der for det meste beskæftiger unge arbejdstagere, parallelt med en bestand af tidsubestemte kontrakter med langt større sikkerhed i beskæftigelsen. Forskelle i rettighederne for sikkerhed i beskæftigelsen for tidsbegrænsede og tidsbegrænsede kontrakter er blevet udpeget som en vigtig kilde til segmentering.

¹⁸ Eurostat Labour Force, kvartalsvis ikke-sæsonkorrigeret data [lfsq_igaww] for andet kvartal. Unge i alderen 15-24 år, ekskl. manglende svar.

¹⁹ Eurostat, Labour Force Statistics, [edat_lfse_20].

²⁰ ESDE, 2012, under udarbejdelse.

arbejdsløse²¹, har de højt kvalificerede unge oplevet det største fald i beskæftigelsen (9,5 procentpoint, hvilket er næsten dobbelt så meget som de lavtuddannede). Selv de højt kvalificerede unge er nu i stigende grad ramt af langtidsarbejdsløshed. Denne uoverensstemmelse mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer er et stigende problem for det europæiske erhvervslivs konkurrenceevne og for EU's evne til at imødekomme samfundsmæssige udfordringer²².

På trods af krisen er der over to millioner ubesatte stillinger i EU, ofte fordi der ingen arbejdstagere med de rette kvalifikationer er i det lokale arbejdsmarked. Derudover vil der i sektorer med vigtigt jobskabespotentiale såsom den grønne økonomi, sundhed og ikt i de kommende år blive brug for et øget antal kvalificerede arbejdstagere. Den foreløbige procesanalyse for 2011 bekræfter den stigende mobilitet fra de sydeuropæiske lande til Norden, selv om strømmene stadig er begrænsede. Manglen på boliger til overkommelige priser eller erfaring med at arbejde i udlandet, ringe kendskab til fremmedsprog, ringe bevidsthed om den lokale lovgivning og af arbejdstagernes rettigheder og problemer med anerkendelse af kvalifikationer er alle faktorer, der hæmmer mobiliteten.

Selv om unges jobmuligheder er generelt utilfredsstillende i EU, er der **store forskelle i problemets alvor blandt EU-landene**. Arbejdsløsheden²³ i de værst ramte lande er mere end fem gange højere end i de mindst ramte. I løbet af det sidste år er ungdomsarbejdsløsheden steget til over 30 % i mange lande og over 50 % i Grækenland og Spanien. Ungdomsarbejdsløsheden ligger under 15 % i kun fire lande.

III. INITIATIVET "MULIGHEDER FOR UNGE" EFTER ET ÅR

Mens foranstaltninger gennemføres på EU-niveau...

Gennemførelsen af de 18 foranstaltninger på EU-niveau, der er planlagt under initiativet "Muligheder for unge" er godt i gang²⁴. Kommissionen stiller teknisk bistand fra Den Europæiske Socialfond til rådighed for oprettelsen af lærlingelignende ordninger,

²¹ De lavtuddannede oplever stadig den højeste risiko for arbejdsløshed, og disses muligheder vil sandsynligvis forværres. Ifølge den seneste kvalifikationsprognose fra Cedefop (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>), vil antallet af jobs i EU til personer med kun et folkeskoleafgangsbevis – som allerede faldt med 20,4 % mellem 2000 og 2010 — falde med yderligere 18,9 % mellem 2010 og 2020.

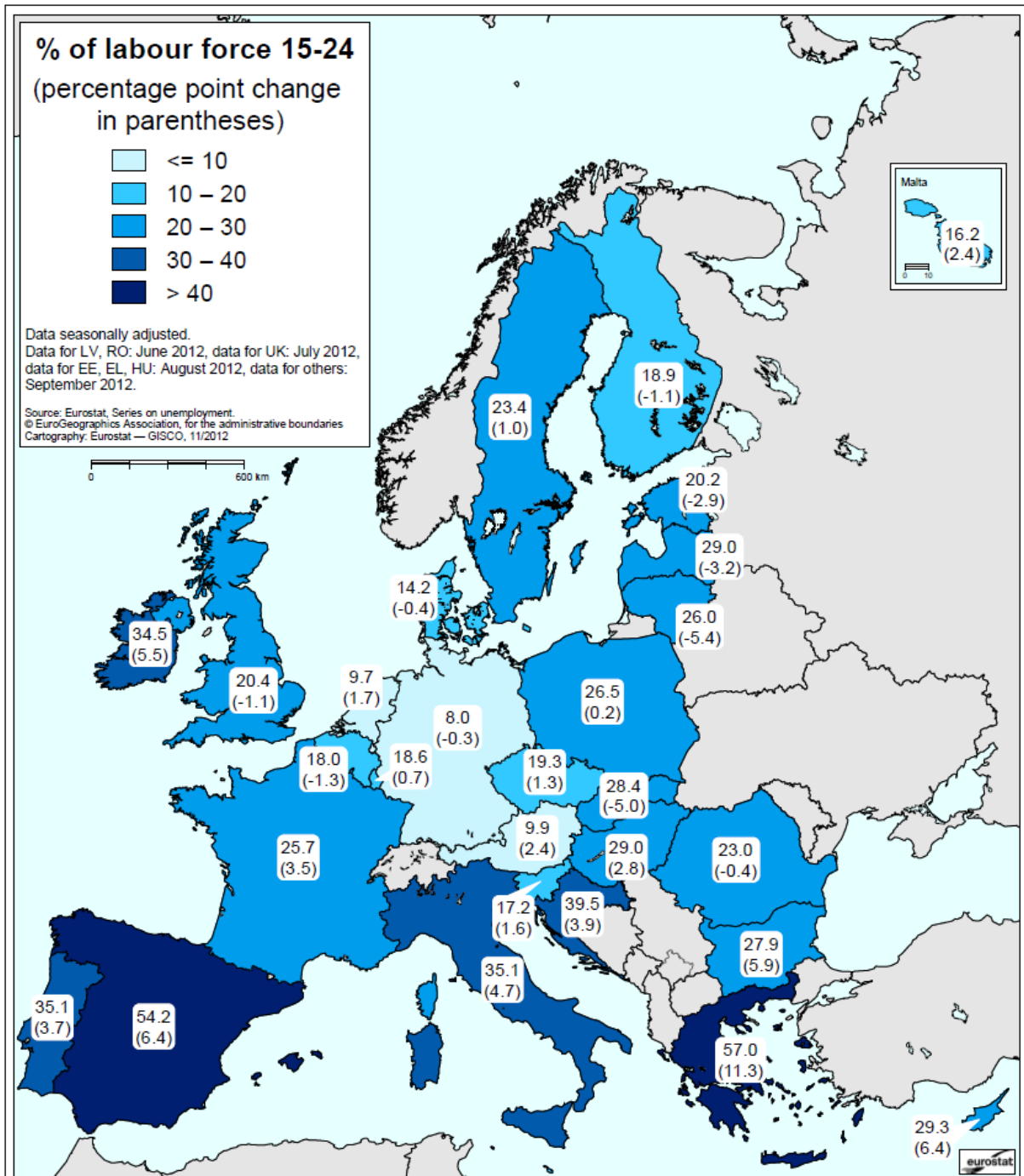
²² Ajourføring af meddelelsen om industripolitikken— COM(2012) 582 af 10. oktober 2012. F.eks. vil der være op til 700 000 ubesatte stillinger for ikt-uddannede i EU frem til 2015 (se rapport til Europa-Kommissionens "Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe (2010-2015)", Empirica og IDC Europa, 2009. En opdateret prognose blev forelagt på den europæiske konference for e-færdigheder i Bruxelles den 13. december 2011). Håndtering af uoverensstemmelsen mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer er også højest relevant inden for sundheds- og socialektoren og den grønne økonomi.

²³ Eurostat Labour Forces vigtigste indikatorer, sæsonkorrigeret data, andet kvartal, ungdom defineres som yngre end 25 år.

²⁴ Oplysninger om de foranstaltninger, der allerede er truffet, og de næste trin findes i det vedlagte arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SWD(2012) 406 af 5. december 2012.

grænseoverskridende læringsmobilitet og projekter til social innovation, som er rettet mod unge. Den øger også mulighederne for frivilligt arbejde og finansieringen af tværnationale praktikophold og iværksætterudvekslinger. Den støtter mobilitet på arbejdsmarkedet, navnlig gennem initiativer som "Dit første Euresjob" og analyserer de foranstaltninger, der er truffet, for at bekæmpe ungdomsarbejdsløsheden i hele Europa og til at forbedre uddannelse.

Figur 1: Ungdomsarbejdsløsheden (15-24-årige) og årlige udsving, september 2012



...træffer medlemsstaterne også foranstaltninger...

Mange medlemsstater har gjort en indsats for at fremme ungdomsbeskæftigelsen ved at udvikle ungdomsbeskæftigelsesplaner og intensivere programmer for almen og erhvervsfaglig uddannelse, som reaktion på arbejdsgruppens²⁵ besøg og bilaterale møder, der blev afholdt efter iværksættelsen af initiativet "Muligheder for unge". Arbejdsløse unge er sædvanligvis én af de vigtigste målgrupper, der er omfattet af omfattende beskæftigelsesforanstaltninger. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene²⁶ indeholder landespecifikke datablade, der skitserer de foranstaltninger, der er truffet af alle 27 medlemsstater og Kroatien. Støtteforanstaltningerne omfatter typisk løntilskud, hjælp til jobsøgning, praktikophold og videreuddannelse, til tider ledsaget af reformer for at nedbringe segmenteringen af arbejdsmarkedet. Tendenserne i lærlingeuddannelserne er mindre ensartede: Mens nogle medlemsstater har velfungerende dobbelte praktikantsystemer, har andre kun lige begyndt deres gradvise indførelse. Foranstaltninger til fremme af unges iværksætterånd og virksomhedsetablering er ved at tage fart i de fleste medlemsstater²⁷.

²⁵ På det uformelle møde i Det Europæiske Råd den 30. januar 2012 foreslog José Manuel Barroso et pilotprojekt for at hjælpe de otte medlemsstater, der har den højeste ungdomsarbejdsløshed, med at omfordele nogle af deres strukturfondsbevillinger til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløshed.

²⁶ SWD(2012) 406 af 5. december 2012.

²⁷ Selvstændig virksomhed anerkendes i stigende grad som et muligt karrierevalg for unge, se også "*Entrepreneurship Education at School in Europe*", Europa-Kommissionen, 2012.

Eksempler på brugen af omfordelte ESF-midler i medlemsstaternes arbejdsgruppe²⁸:

- ES: 294,2 mio. EUR er overført til foranstaltninger til støtte af de unges beskæftigelsesegnethed, støtte af de offentlige arbejdsformidlinger i udviklingen af aktive arbejdsmarkedspolitikker også blandt unge og styrkelse af foranstaltninger til bekæmpelse af, at de unge forlader skolen tidligt, og fremme af erhvervsuddannelse.
- IT: 1 mia. EUR er overført til fremme af uddannelse og beskæftigelse i de sydlige regioner, herunder bekæmpelse af, at de unge forlader skolen tidligt.
- IE: 25 mio. EUR overføres til opretholdelsen af 3 700 uddannelsespladser for de unge, der forlader skolen tidligt, indtil udgangen af 2013.
- LT: 18,3 mio. EUR overføres til en fordobling af antallet af arbejdsløse unge, der modtager direkte støtte fra EU, i løbet af de næste to år til 21 000.
- PT: Det er blevet besluttet at omfordele 143,3 mio. EUR til støtte af 89 510 unge til foranstaltninger inden for programmet "Impulso Jovem" såsom praktikophold.
- SK: 70 mio. EUR er omfordelt til oprettelse af 13 000 jobs i de slovakiske regioner, der er hårdest ramt af arbejdsløshed, hvoraf størstedelen er reserveret unge med delvis tilbagebetaling af lønomkostninger.
- EL: 250 mio. EUR er omfordelt. En handlingsplan er under udarbejdelse til at sørge for uddannelse, erhvervs erfaring, beskæftigelse og iværksættermuligheder for 333 000 unge.
- LV: 26,3 mio. EUR fra statsbudgettet er afsat til gennemførelse af ESF-aktiviteter for de unges konkurrenceevne og beskæftigelse.

...ved at gøre brug af mobiliserede midler...

Den Europæiske Socialfond (ESF) er det vigtigste instrument, der understøtter omfattende ungdomsbeskæftigelsesforanstaltninger på EU-niveau, mens en række programmer målrettet unge støttes gennem andre EU-fonde såsom Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). I alt er mindst 10 mia. EUR blevet målrettet omfordeling eller hurtigere modtagelse i de otte lande i arbejdsgruppen i de sidste 12 måneder under initiativet "Muligheder for unge", som f.eks. jobstøtte, erhvervsfaglig uddannelse og forebyggelse af unge, der forlader skolen tidligt. Mindst 56 000 SMV'er og 658 000 flere unge vil sandsynligvis drage fordel af disse seneste tilpasninger af støtteprogrammerne.

21 medlemsstater har allerede overført betydelige ressourcer, inden for og mellem deres ESF-, EFRU- og/eller ELFUL-støttede operationelle programmer, til foranstaltninger til fremme af

²⁸ Tallene i denne tabel er foreløbige og viser oplysninger fra november 2012.

arbejdstagernes beskæftigelsesegnethed og til bekæmpelse og forebyggelse af ungdomsarbejdsløshed. Det er nu en prioritet fuldt ud at gennemføre de ændrede støtteprogrammer på medlemsstatsniveau.

...og ved at adressere deres strukturelle udfordringer som led i det europæiske semester

De europæiske semestre, og de landespecifikke henstillinger, er et instrument til politisk samordning til at styrke regeringsførelsen og samordningen af de økonomiske politikker på EU-niveau. De udgør en ramme for multilateral overvågning af beskæftigelsespolitikken og strukturreformerne og vurderer EU's fremskridt mod de mål, der er opstillet i Europa 2020-strategien.

I 2012 blev der sendt landespecifikke henstillinger, der specifikt tager sigte på at forbedre situationen for de unge på arbejdsmarkedet, til næsten alle medlemsstater. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene²⁹ indeholder en detaljeret oversigt over de ungdomsspecifikke henstillinger³⁰.

Den årlige vækstundersøgelse for 2013³¹, der iværksætter den europæiske semester for 2013, understøtter, at medlemsstaterne bør gøre mere for at bekæmpe arbejdsløshed, forbedre beskæftigelsesegnetheden og støtte adgangen til beskæftigelse eller tilbagevenden til arbejdsmarkedet for de unge.

IV. SIKRING AF OVERGANGEN FOR ALLE UNGE: UNGDOMSGARANTIEN

En ungdomsgaranti...

Der er behov for at investere i de unge europæeres menneskelige kapital med henblik på at tackle den nuværende dybe krise i ungdomsbeskæftigelsen og drage fordel af bæredygtig og inklusiv vækst på mellemlang til lang sigt. Da de unge oplever svære overgange fra skole til arbejdsliv, anmoder Kommissionen alle medlemsstaterne til hurtigt at gennemføre en ungdomsgaranti og fremsætter forslag til Rådets henstilling med støtte fra flere anmodninger fra Det Europæiske Råd³².

Ungdomsgarantien skal gennemføres ved hjælp af omfattende og holistiske ordninger, som sikrer, at de unge får et kvalitetstilbud om beskæftigelse, videreuddannelse, en

²⁹ SWD(2012) 406 af 5. december 2012.

³⁰ Derudover er den fælles rapport om beskæftigelsen (bilag til COM(2012) 750 af 28. november 2012) del af Kommissionens pakke for iværksættelse af det europæiske semester for 2013, der understøtter og udvider den årlige vækstundersøgelse. Den baseres på Europas beskæftigelsesmæssige og sociale situation, på implementeringen af beskæftigelsesretningslinjerne og på resultaterne af de nationale reformprogrammernes landeundersøgelse, der førte til de landespecifikke henstillinger for 2012 samt på vurderingen af deres implementering indtil nu.

³¹ COM(2012) 750 af 28. november 2012.

³² Forslag til Rådets henstilling om iværksættelse af en ungdomsgaranti, COM(2012) 729 af 5. december 2012.

lærlingeuddannelse eller et praktikophold, senest fire måneder efter at de har forladt skolen eller er blevet arbejdsløse. Mere detaljerede oplysninger om, hvad der udgør en ungdomsgaranti, dens omkostninger og fordele, og om hvordan ungdomsgarantien gøres til en succes, kan findes i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager forslaget til Rådets henstilling³³. I bilagene til dette arbejdsdokument præsenteres de foranstaltninger, der støtter ungdomsbeskæftigelse, som allerede findes i medlemsstaterne samt eksempler på aktioner og initiativer, der kan støttes af ESF.

Ungdomsgarantiordningerne skal baseres på støtteforanstaltninger inden for seks områder: opbygning af en partnerskabsbaseret tilgang, tidlig indgriben og aktiveringsforanstaltninger, foranstaltninger, der sikrer integration på arbejdsmarkedet, brug af EU's strukturfonde, vurdering og løbende forbedring af ordningen og en hurtig gennemførelse. Kommissionen overlader det til medlemsstaterne at fastlægge de institutionelle rammer, inden for hvilke en sådan garanti ydes.

...har langfristede fordele...

En ungdomsgaranti indebærer finanspolitiske omkostninger. Omkostningerne afhænger af nationale forhold og af den måde, hvorpå ordningen er tilrettelagt og gennemført. De vil være større i lande med en stor mængde NEET'er eller høj ungdomsarbejdsløshed. Varigheden af unges arbejdsløshed har også en indvirkning samt forskellige udgangspunkter for så vidt angår de aktuelle støtteforanstaltninger (f.eks. veluddannede medarbejdere på arbejdsformidlingerne, som kan håndtere de unges behov).

Disse omkostninger vil dog blive opvejet ved at undgå de langsigtede omkostninger ved arbejdsløshed, inaktivitet og produktivitetstab³⁴. Dette betyder, at der vil være positive afkast fra investeringen i en ungdomsgaranti³⁵. At blive arbejdsløs i en ung alder har langvarige negative konsekvenser for både fremtidige indkomstniveauer og den fremtidige risiko for arbejdsløshed. En ungdomsgarantiordning, der giver de unge reelle og konkrete muligheder, vil gøre det muligt for dem at undgå en lang og skadelig tid væk fra arbejdsmarkedet, bevare og udnytte deres menneskelige kapital, bevare deres beskæftigelses- og karrieremuligheder længere ude i fremtiden og øge deres lønmuligheder, hvilket er relevant for den samlede efterspørgsel og de samlede økonomiske resultater i de kommende år.

I den årlige vækstundersøgelse for 2013 påpeger Kommissionen, at investeringer i uddannelse bør prioriteres og om muligt styrkes, samtidig med at effektiviteten af en sådan udgift sikres. Der bør også gives særlig opmærksomhed til vedligeholdelsen eller styrkelsen af omfanget og effektiviteten af arbejdsformidlingerne og aktive arbejdsmarkedspolitikker såsom erhvervsuddannelse til de arbejdsløse og ungdomsgarantiordninger.

³³ SWD(2012) 409 af 5. december 2012.

³⁴ De årlige omkostninger i Europa ved at have unge, som hverken er i beskæftigelse eller under almen uddannelse eller erhvervsuddannelse, beregnes i dag til 1,2 % af BNP, eller 153 mia. EUR, se: Eurofound (2012) "*NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*", Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg.

³⁵ Investeringen i en ungdomsgaranti hører ikke ind under faste bruttoinvesteringer i nationalregnskaberne.

Hvis der i dag investeres i de nødvendige færdigheder, vil det gøre det muligt for de unge at besætte ubesatte stillinger og skabe økonomisk værdi. På grund af risikoen for marginalisering og resignation er det også nødvendigt at give de unge et perspektiv, for at deres tillid til de offentlige institutioner, statslige strukturer og samfundet kan opretholdes.

...som EU står klar til at yde finansiel støtte til

Medlemsstaterne med de højeste arbejdsløshedstal er også typisk de regioner, der står over for de største udfordringer, hvad angår holdbarheden af deres offentlige finanser. EU kan allerede nu yde økonomisk støtte til medlemsstaterne til gennemførelse af ungdomsgarantien gennem samhørighedspolitikens finansieringsinstrumenter, især ESF. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at gøre bedst mulig brug af dem og af eventuelle fremtidige instrumenter.

Kommissionens forslag til en flerårig finansiel ramme for 2014-2020 fremhæver ESF's rolle som EU's centrale instrument til investering i menneskelig kapital. Det har foreslået, at mindst 25 % af fremtidige samhørighedsmidler tildeles ESF, og at mindst 20 % af dem øremærkes sociale integrationspolitikker. Ungdomsbeskæftigelsen kan behandles under en række ESF-investeringsprioriteringer, og det er blevet foreslået at yde særlig opmærksomhed til en bæredygtig integration af NEET'er på arbejdsmarkedet.

V. MÅLRETTEDE EU-INITIATIVER

Udover initiativet om en ungdomsgaranti indeholder dette afsnit tre målrettede initiativer fra Kommissionen om praktikophold af god kvalitet, om fremme af lærlingeuddannelser i hele EU og om fremme af de unges mobilitet.

1. Kvalitetsramme for praktikophold

Praktikophold kan bidrage til at forbedre de unges beskæftigelsesegnedhed...

Praktikophold, tænkt som en afgrænset periode af praktisk erfaring, der bruges på en arbejdsplads enten under eller efter uddannelse, bliver mere og mere del af en karrierevej for de unge. De gør det ofte muligt for dem at øge deres beskæftigelsesegnedhed, samtidig med at de også giver forskellige fordele for værtsorganisationer ved, med hensyn til behandling af uoverensstemmelsen mellem efterspurgte og udbudte kvalifikationer, at udnytte ny viden og lette fremtidige ansættelser.

Kommissionen vil fortsat yde finansiel støtte gennem ESF til de medlemsstater, der ønsker at forbedre beskæftigelsessituationen for de unge gennem praktikopholdsordninger.

...hvis de er af god kvalitet...

Det er nødvendigt at sikre, at overgangsperioder såsom dem, der bruges på praktikophold, tjener de unges udvikling og giver dem mulighed for at opnå et stærkt fodfæste på arbejdsmarkedet så hurtigt som muligt. Ikke desto mindre skal praktikopholdene være af god

kvalitet med hensyn til både læringsindholdet og arbejdsforholdene. Der er risiko for, at praktikophold bliver misbrugt som en kilde til billig eller gratis arbejdskraft, og at — i betragtning af deres stadig større betydning i et svært stillet arbejdsmarked — de kan føre til en ond cirkel af usikre ansættelsesforhold eller afholde unge fra at søge praktikophold i første omgang. En stor del af praktikopholdene mangler et læringsindhold af høj kvalitet og/eller passende social sikring og compensation/løn, især blandt praktikophold på det åbne marked³⁶. Der findes også lønforskel mellem mænd og kvinder i praktikophold: En større andel af kvinder er i ubetalte eller i lavtlønnede stillinger.

Bekymring over kvaliteten af praktikophold er blevet gentaget flere gange på politisk plan: I 2010 opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at fremsætte forslag til et europæisk kvalitetscharter for praktikophold³⁷, mens Rådet opfordrede Kommissionen til at yde vejledning om betingelserne for praktikophold af høj kvalitet³⁸.

... hvilket også vil støtte tværnationale praktikophold

Tværnationale praktikophold har mange fordele, men er stadig ikke særligt udbredte. Manglen på en struktureret kvalitetsramme og vejledning vil kunne bremse udviklingen af tværnationale praktikophold. Hindringerne for tværnationale praktikophold omfatter den manglende gennemsigtighed, de svært tilgængelige oplysninger om de retlige og administrative betingelser og vanskeligheden ved at finde og udvælge værtsorganisationer. Derudover er omkostningerne for et afbrudt praktikophold højere for udenlandske praktikanter, grundet flytteudgifterne til udlandet, og det er sværere for dem at skifte værter.

Kommissionens forslag om modernisering af direktivet om erhvervsmæssige kvalifikationer³⁹ udvider direktivets anvendelsesområde til at omfatte praktikophold gennemført i andre medlemsstater. Direktivet gælder dog kun for praktikophold, der er en betingelse for adgangen til et lovreguleret erhverv og ikke praktikophold på det frie marked, hvor der oftest forekommer problemer.

Arbejdsmarkedets parter er afgørende for at sikre kvaliteten af praktikophold

I april 2012 iværksatte Kommissionen en offentlig høring⁴⁰ om en kvalitetsramme for praktikophold. Denne høring blev i september 2012 efterfulgt af den første høring af arbejdsmarkedets parter. Begge høringer afslørede enighed om praktikopholds nyttige rolle, men påpegede den manglende kvalitet og det udbredte misbrug i forhold til praktikanter i hele Europa og gjorde det således klart, at der må sættes ind over for disse spørgsmål. Der var dog

³⁶ "Study on a comprehensive overview of traineeship arrangements in the EU Member States", Europa-Kommissionen (2012).

³⁷ "Fremme af de unges adgang til arbejdsmarkedet, styrkelse af status for praktikanter og praktik- og lærlingeordninger", EP 2009/2221 (INI) af 14.6.2010.

³⁸ Rådets konklusioner af 17.6.2011.

³⁹ Forslag til direktiv om ændring af direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer og forordning om det administrative samarbejde ved hjælp af informationssystemet for det indre marked, KOM(2011) 883 endelig af 19. december 2011.

uenighed om omfanget og eventuel form af foranstaltningen. Kommissionen søger nu arbejdsmarkedets parter synspunkter i henhold til artikel 154 i TEUF om indholdet af den påtænkte foranstaltning på EU-niveau for at vedtage en kvalitetsramme⁴¹. Kommissionen vil fremsætte sit forslag i 2013, hvis ikke arbejdsmarkedets parter ønsker at indlede forhandlinger.

2. En europæisk alliance for lærlingeuddannelser

Veltilrettelagte lærlingeuddannelsesordninger letter overgangen fra skole til arbejde...

Virksomhedsbaserede lærlingeuddannelsesordninger (også kendt som "dobbelte" eller "tosporede" lærlingeuddannelsessystemer) giver de unge mulighed for både at få arbejdserfaring og praktiske færdigheder gennem en ansættelseskontrakt i en virksomhed samt teoretisk viden, ofte gennem en uddannelsesinstitution. Der findes gode eksempler i nogle medlemsstater på, hvordan man bruger lærlingeordningerne optimalt for at lette overgangen fra uddannelse til arbejde.

Der er et stort behov for at forbedre udbuddet og kvaliteten af lærlingeuddannelserne: I 2012 rettede Rådet landespecifikke henstillinger til syv medlemsstater om lærlingeuddannelser og tre om erhvervsuddannelse. Selv i de øvrige medlemsstater kan der gøres en del for at forbedre lærlingssystemerne og for at gøre bedre brug af ESF-støtten til dette formål.

Succeskriterierne for lærlingeordningerne kan inddeles i tre hovedgrupper. For det første er effektive partnerskaber mellem skolerne/institutionerne for erhvervsuddannelse og virksomhederne afgørende for vellykket lærlingeuddannelser. Erhvervsskolerne skal indgå i et netværk med lokale virksomheder. Mere generelt er en høj grad af inddragelse af arbejdsmarkedets parter nødvendig for at sikre, at lærlingeuddannelserne er afstemt efter nutidige behov, således at de kvalifikationer, der opnås, holder trit med behovene. De faglige uddannelses-/erhvervsstandarder skal revideres og ajourføres regelmæssigt, og arbejdsmarkedets parter har gode forudsætninger for at komme med input. For det andet skal både de kvalifikationer, der opnås, og læringsprocessen være af høj kvalitet for at udnytte det fulde potentiale af lærlingeuddannelsen og sikre, at denne model er anerkendt som et værdifuldt uddannelsesforløb, der kan overføres på tværs af grænserne, og at den åbner vej til højt kvalificerede job. For det tredje bør lærlingeuddannelserne være godt integreret i det nationale eller regionale uddannelsessystem og baseret på klare lovrammer. Sidstnævnte bør præcisere de enkelte parter ansvar, rettigheder og forpligtelser og fremme samarbejde og engagement fra en bred vifte af interessenter. Endelig skal det understreges, at de unge, der har forladt skolen tidligt, eller er i fare for at gøre dette, har særligt behov for støtte til at gennemføre en lærlingeuddannelse.

...men kræver inddragelse af arbejdsgiverne...

⁴⁰ SWD(2012) 99 af 18.4.2012.

⁴¹ COM(2012) 728 af 5.12.2012.

God forvaltning af arbejdsbaseret læring kræver et cost-benefit-forhold, der tilskynder arbejdsgiverne til at engagere sig. Arbejdsbaseret læring kan kun eksistere i et land, hvis virksomheder går med på dette koncept og tilbyder lærepladser, praktikophold eller samarbejde med skolerne.

Lovrammerne bør sikre passende incitamenter for arbejdsgiverne til at tilbyde tilstrækkelig mange lærepladser. De skal vedrøre SMV'ernes specifikke behov, som står over for særlige udfordringer og har begrænsede ressourcer. Incitamentene kan være finansielle, f.eks. skattefordele, subsidier og andet, men også ikke-finansielle såsom adgang til visse støttetjenester, f.eks. hjælp til virksomhederne til at ansætte lærlinge. I denne forbindelse kan EFRU-støtte til SMV'er have en positiv virkning.

Ud over at være en privilegeret måde at spotte potentielle kandidater til nyansættelser skaber støtte til lærlingeuddannelserne bredere økonomiske virkninger på længere sigt og er samtidig et udtryk for socialt ansvar.

...og kan støttes af EU's løftestangseffekt

På grund af behovet for at forbedre kvaliteten og udbuddet af lærlingeuddannelserne hurtigt og for at støtte medlemsstaternes samarbejde på erhvervsuddannelsesområdet vil Kommissionen oprette en europæisk alliance for lærlingeuddannelser. Kommissionen har allerede anerkendt, at et godt samarbejde mellem alle interessenter er en vigtig forudsætning for sådanne initiativers succes⁴². Denne alliance vil samle interessenter fra myndighederne, erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter, forskere og praktikere inden for erhvervsuddannelse og ungdomsrepræsentanter. Den vil samle de forskellige eksisterende tiltag under en fælles paraply og fremme fordelene ved og metoderne til vellykkede lærlingeuddannelsesordninger og måderne til at skabe dem. Alliancen vil også bidrage til at udvikle fælles studieordninger for de dobbelte lærlingeuddannelsessystemer for forskellige erhverv, lette anerkendelsen af de lærlingeuddannelser, der gennemføres i udlandet, og fremme en passende lovgivningsmæssig ramme.

I forbindelse med denne alliance vil Kommissionen også fremme nationale partnerskaber til udvikling af dobbelte læringssystemer. Disse bør samle repræsentanter for erhvervslivet, de myndigheder, der er ansvarlige for uddannelse og beskæftigelse, ESF's forvaltningsmyndigheder og arbejdsmarkedets parter for at finde ud af, hvordan betydningen af lærlingeuddannelserne i medlemsstatens arbejdsmarked og uddannelsessystem bedst kan styrkes, og hvordan de nationale ESF-bevillinger kan trækkes på i udformningen og gennemførelsen af dobbelte læringssystemer.

⁴² COM(2012) 669 af 20. november 2012.

Der foregår allerede aktiviteter, der svarer til alliancen for lærlingeuddannelser, på sektorniveau. En europæisk alliance er ved at blive dannet i ikt-sektoren⁴³.

3. De unges mobilitet

Øget mobilitet vil tilbyde flere beskæftigelsesmuligheder...

De betydelige forskelle mellem ungdomsarbejdsløsheden, kombineret med en stigning i antallet af ubesatte stillinger, i nogle medlemsstater, understreger, at mobilitet inden for EU kan give de unge adgang til flere beskæftigelsesmuligheder. Tværnationale praktikophold og lærlingeuddannelser giver mange fordele i denne forbindelse, tillige med mulighed for at prøve at arbejde i et andet land uden straks at forpligte sig til beskæftigelse på lang sigt. Men de er endnu ikke udbredt. Det er i direkte modsætning til den åbenhed over for mobilitet, der generelt udvises af de unge, og til den vellykkede gennemførelse af programmer, der sigter på at studere i udlandet som f.eks. Erasmus og Leonardo.

...som EU-instrumenterne støtter...

Den nylige Euresafgørelse⁴⁴, der omdanner det europæiske jobnetværk til et resultatorienteret matching- og placeringsinstrument, har direkte relevans for de unge, navnlig da det vil udvides til også at dække arbejdsrelaterede lærlingeuddannelser og praktikophold. Desuden har Kommissionen til hensigt at videreudvikle "Dit første Euresjob"-initiativet for at hjælpe EU-borgere i alderen 18 til 30 med at finde arbejde i en anden medlemsstat. Ordningen kombinerer skræddersyet job-matching og arbejdsformidlingsydelser med EU's finansielle incitament (bidrag til rejseudgifter til jobinterview, uddannelse før jobstart og arbejdsintegrationsaktiviteter). Kommissionen vil bygge videre på disse skridt ved at iværksætte et initiativ vedrørende de offentlige arbejdsformidlinger i 2013 med henblik på at forbedre det europæiske arbejdsmarkeds funktionsmåde. Sådanne ydelser vil blive opfordret til at spille en større rolle i udnyttelsen af alle de jobmuligheder, der kan blive skabt gennem arbejdskraftens mobilitet inden for EU, og i sikring af beskæftigelsesmulighederne for EU's borgere, særligt de unge. Dette vil gøre det europæiske arbejdsmarked mere effektivt ved at mindske risikoen for større uoverensstemmelser, og vil bidrage til at tackle fremtidig mangel på kvalificeret arbejdskraft.

...men en yderligere indsats kræves

I betragtning af den store udfordring ved ungdomsarbejdsløsheden er en yderligere indsats dog nødvendig. Kommissionen opfordrer EU's budgetmyndighed til at sikre, at tilstrækkelige ressourcer er til rådighed i 2013 og fremefter for at fortsætte støtten til målrettede

⁴³ "Grand Coalition for ICT Jobs" har til sigte at få sammensluttede interessenter til at tackle manglen og uoverensstemmelsen mellem udbudt og efterspurgte kvalifikationer, som karakteriserer arbejdsmarkedet for ikt-uddannede.

⁴⁴ C(2012) 8548 af 26. november 2012.

mobilitetsordninger såsom "Dit første Euresjob", og medlemsstaternes offentlige arbejdsformidlinger til at videreudvikle Euresbaserede programmer og integrere dem i deres normale virksomhed.

Udvikling af mere målrettede og individualiserede foranstaltninger for alle jobsøgende, herunder unge, skal prioriteres højt i overskuelig fremtid. I 2013 vil Kommissionen med henblik herpå overveje, som del af den fremtidige Euresakse i programmet for social udvikling og innovation, anvendeligheden af et bredere program af Euresjobs for de unge, der bygger på erfaringerne fra "Dit første Euresjob"-initiativet og fra uddannelsesområdet (Erasmus, Leonardo da Vinci). Dette kunne støtte de unge i at finde og at tage beskæftigelse, erhvervs erfaring, lærlingeuddannelser og praktikophold i en anden medlemsstat⁴⁵.

VI. DET VIDERE FORLØB

Trods en række bestræbelser på EU-niveau og nationalt plan er jobmulighederne for den europæiske ungdom yderligere forværret i det forløbne år. Der er et påtrængende behov for en større indsats. I denne meddelelse skitseres Kommissionens analyse af situationen, og der gives et overblik over, hvad der kan gøres gennem beskæftigelsespolitiske instrumenter, både på EU-niveau og i medlemsstaterne, for at afhjælpe situationen. Det er nødvendigt at træffe foranstaltninger i fællesskab og skabe stærke tillidspartnerskaber med alle interessenter, hvad enten der er tale om arbejdsformidlinger, uddannelsesudbydere, arbejdsmarkedets parter, arbejdsgivere og ungdomsorganisationer. Disse spørgsmål er Europas økonomiske og sociale fremtid.

Kommissionen:

- opfordrer medlemsstaterne til hurtigt at vedtage forslaget til Rådets henstilling om iværksættelse af en ungdomsgaranti, der er en del af denne pakke, og til at indføre ungdomsgarantiordningerne i løbet af 2013
- opfordrer arbejdsmarkedets parter til at arbejde hen imod en kvalitetsramme for praktikophold for at sikre, at praktikophold giver de unge erhvervs erfaring af høj kvalitet under sikre forhold
- vil iværksætte en europæisk alliance for lærlingeuddannelser for at forbedre kvaliteten og udbuddet af lærlingeuddannelserne og for at fremme nationale partnerskaber til dobbelte erhvervsuddannelsessystemer samt
- vil i første halvdel af 2013 iværksætte en høring af interessenter om udvikling af et program med Euresjobs for de unge og vil forelægge et initiativ med henblik på at bringe EU's mobilitetsinstrumenter, finansiering og forvaltning på et mere strukturelt niveau, som står i rimeligt forhold til deres betydning.

⁴⁵ Kommissionen har også til hensigt at fremlægge et initiativ kaldet et "Unge på vej"-kort for at støtte de unges mobilitet.