



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.1.2003
KOM(2003) 6 endelig

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

**Den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS)
”En strategi for fuld beskæftigelse og bedre job til alle”**

Indledning	3
1. EBS: Et centralt element på Lissabon-dagsordenen	4
1.1. Imødekommelse af udfordringer på mellemlang og lang sigt	4
1.2. Instrumenter med fokus på gennemførelse og resultater	5
1.3. Sikring af sammenhæng med andre processer	7
1.4. Bedre forvaltning	8
2. En ny generation af beskæftigelsesretningslinjer	8
2.1. Tre overordnede målsætninger	9
2.1.1. Fuld beskæftigelse	9
2.1.2. Kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen	9
2.1.3. Samhørighed og et rummeligt arbejdsmarked	10
2.2. Fokus på prioriteter	10
2.2.1. Aktive og forebyggende foranstaltninger for ledige og inaktive	10
2.2.2. Gennemgang af skatte- og socialsikringsordningerne	11
2.2.3. Fremme af iværksætterånd med henblik på skabelse af flere og bedre arbejdspladser	11
2.2.4. Omdannelse af sort arbejde til almindeligt arbejde	12
2.2.5. Fremme af aktiv aldring	12
2.2.6. Indvandring	13
2.2.7. Fremme af tilpasningsevnen på arbejdsmarkedet	13
2.2.8. Investeringer i menneskelige ressourcer og strategier for livslang uddannelse	14
2.2.9. Ligestilling mellem mænd og kvinder	14
2.2.10. Støtte til integration og bekæmpelse af forskelsbehandling af dårligt stillede på arbejdsmarkedet	15
2.2.11. Afhjælpning af regionale skævheder på beskæftigelsesområdet	15
2.3. Gennemførelse og forvaltning	16
2.3.1. Effektive og virkningsfulde ydelsesinstanser	16
2.3.2. Omfattende inddragelse af arbejdsmarkedets parter	17
2.3.3. Mobilisering af alle relevante aktører	18
2.3.4. Tilstrækkelige økonomiske midler	18
Bilag: Eksempler på mulige indikatorer og mål for EBS	20

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

Den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS) ”En strategi for fuld beskæftigelse og bedre jobs til alle”

INDLEDNING

Da den europæiske beskæftigelsesstrategi blev lanceret på beskæftigelsestopmødet i Luxembourg i november 1997 på grundlag af de nye bestemmelser i traktatens afsnit om beskæftigelse, var målet, at der skulle ske afgørende fremskridt inden for en femårsperiode.

I meddelelsen af 17. juli 2002¹ blev erfaringerne efter fem år med EBS inden for rammerne af ”Luxembourg-processen” gennemgået, og det blev fastlagt, hvilke hovedpunkter der skal indgå i drøftelserne om den fremtidige EBS.

Meddelelsen skabte en livlig debat på tværs af institutionerne, der navnlig medførte en beslutning fra Europa-Parlamentet² og en fælles indstilling fra Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Økonomisk Politik, som blev forelagt Rådet. Arbejdsmarkedets parter i Europa og andre interesserede parter har ligeledes bidraget til debatten. I debatten blev det bekræftet, at EBS havde ydet betydelige bidrag til den forbedrede beskæftigelse og konvergens mellem beskæftigelsespolitikkerne inden for EU i løbet af de foregående fem år. Det blev ligeledes fremhævet, at det er nødvendigt at ændre EBS for at tilpasse den Lissabon-strategien og tage fat på nye problemer.

Kommissionens meddelelse af 3. september 2002 om strømlining af den årlige koordinering af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken³, der blev udarbejdet som opfølgning og til færdiggørelse af meddelelsen om evaluering, fik bred opbakning fra EU’s institutioner ved slutningen af 2002. Dette blev i november efterfulgt af fremlæggelsen af udkastet til den fælles rapport om beskæftigelsen⁴, hvori Kommissionen udstak generelle retningslinjer for det videre forløb.

I overensstemmelse med den nye strømlinede procedure er formålet med denne meddelelse at forelægge en skitse af den reviderede strategi suppleret med eksempler på konkrete målsætninger og mål samt overvejelser og forslag til eventuelle nye mål med henblik på vedtagelse af beskæftigelsesretningslinjerne i lyset af de politiske retningslinjer, der udstikkes på Det Europæiske Råds forårsmøde. Meddelelsen vil skabe grundlag for en åben drøftelse med alle de interesserede parter, navnlig medlemsstaterne, Europa-Parlamentet, de repræsentative organisationer for arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet. I overensstemmelse med den nye og strømlinede strategi for den generelle opfølgning af Lissabon-dagsordenen vil Kommissionen fremsætte et formelt forslag til beskæftigelsesretningslinjer og henstillinger i lyset af denne drøftelse og de generelle politiske retningslinjer, der fastlægges på Det Europæiske Råds forårsmøde. Dette forslag vil blive vedtaget af Rådet ved udgangen af første halvår 2003.

¹ KOM(2002) 416 af 17.7.2002 ”Status over fem år med den europæiske beskæftigelsesstrategi”.

² PE 316.370 af 25.9.2002.

³ KOM(2002) 487.

⁴ KOM(2002) 621 af 13.11.2002.

Nærværende dokument er et debatoplæg. I april 2003 vil Kommissionen i lyset af konklusionerne fra Det Europæiske Råd forårsmøde fremsætte et detaljeret forslag til overordnede økonomiske retningslinjer og beskæftigelsesretningslinjer, som sikrer sammenhængen mellem de to dokumenter.

Som en del af overgangen til en strømning af de politiske koordinationsprocesser forelægges denne meddelelse sammen med Kommissionens sammenfattende rapport og gennemførelsesrapporten for de overordnede økonomiske retningslinjer samt gennemførelsesrapporten for strategien for det indre marked som et bidrag til Det Europæiske Råds forårsmøde. Den sammenfattende rapport indeholder de vigtigste budskaber fra Kommissionen til Det Europæiske Råds forårsmøde, men denne meddelelse indeholder flere detaljer om de beskæftigelsespolitiske konsekvenser af disse budskaber.

1. EBS: ET CENTRALT ELEMENT PÅ LISSABON-DAGSORDENEN

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon fastlagde Den Europæiske Union en helhedsstrategi, der skal sikre langsigtet økonomisk vækst, fuld beskæftigelse, social samhørighed og bæredygtig udvikling i et videnbaseret samfund. Der hersker nu bred enighed om, at EBS bør udformes, således at den spiller en central rolle som grundlag for Lissabonstrategien i EU efter udvidelsen. Hvis dette bliver tilfældet, vil EBS ligeledes komme til at bidrage til den økonomiske og sociale samhørighed.

1.1. Imødekommelse af udfordringer på mellemlang og lang sigt

Tidligere reformer har bidraget til at øge arbejdsmarkedets evne til at opretholde beskæftigelsesniveauet i situationer med lavkonjunktur, øge beskæftigelsen med flere end 10 mio. job og reducere arbejdsløsheden fra 10,1 % til 7,4 % (dvs. med 4 mio. personer) og langtidsledigheden fra 5,2 % til 3,3 % i perioden siden Luxembourg-processen blev igangsat. Dette betyder, at reformerne skal fortsættes og udvides for at skabe yderligere de 15 mio. arbejdspladser, der er nødvendige for at opfylde den beskæftigelsesmålsætning, der vedtoges i Lissabon. Selv om der er sket strukturelle forbedringer på EU's arbejdsmarkeder, er der stadig vigtige strukturelle mangler, der beslutsomt skal afhjælpes. Den *samlede beskæftigelse og arbejdsmarkedsdeltagelse* i EU er fortsat utilstrækkelig. I en række medlemsstater er der fortsat en høj *arbejdsløshed*, der navnlig rammer visse befolkningsgrupper, som f.eks. unge mennesker (3. mio. ledige i 2001), ældre arbejdstagere, kvinder eller dårligt stillede. Sideløbende hermed opstår der *flaskehalse* i visse sektorer og regioner i EU. De *kønsbetingede forskelle* er stadig betydelige med hensyn til beskæftigelse, arbejdsløshed, lønninger og den ulige repræsentation af kønnene i de enkelte sektorer og erhverv. Den effektive hensyntagen til kønsaspektet er langt fra gennemført i alle medlemsstaterne. Der er fortsat *store forskelle inden for og mellem* regioner. Det er ligeledes yderst nødvendigt at vende den faldende vækst i *arbejdsproduktiviteten*.

Der er strukturelle mangler i både de nuværende og de *kommende medlemsstater*, selv om omfanget af manglerne er forskelligt. Selv om beskæftigelsessituationen i kandidatlandene varierer væsentligt, omfatter de største udfordringer, behovet for at øge udbuddet af arbejdskraft for at bidrage til varig økonomisk vækst, behovet for at beskæftigelsesniveauet højnes, især for mænd og navnlig for ældre arbejdstagere, behovet for at sikre en jævn strøm fra landbruget og industrien til servicesektoren uden at skabe stigende regionale forskelle på mellemlang sigt, og behovet for at forbedre og opdatere færdigheder, således at kandidatlandene kan konkurrere effektivt i Unionen efter udvidelsen og i den globale økonomi. Alle kandidatlandene har gennemført omfattende arbejdsmarkedsreformer i løbet af de seneste ti år, og det er nødvendigt, at EBS støtter landene i deres håndtering af den økonomiske og sociale omstilling.

EBS bør afhjælpe de tilbageværende strukturelle mangler, der kendetegner EU's arbejdsmarked, men bør ligeledes afspejle de nye udfordringer på arbejdsmarkedet, som ligger forude.

På mellemlang og lang sigt udgør den *demografiske udvikling* en særlig udfordring. Den viser en aldrende arbejdsstyrke og vil på lang sigt medføre en reduktion i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, samtidig med at den vil gå i retning af en indskrænkning af udbuddet af arbejdskraft, det økonomiske vækstpotentiale og de sociale sikringsordningers bæredygtighed. Som følge heraf er det blevet prioriteret at *øge deltagelsen i arbejdsstyrken*⁵, og arbejdstagere fra tredjelands potentielle rolle overvejes nøjere.

Globaliseringen og udviklingen hen imod et videnbaseret samfund er med til at sætte yderligere skub i den økonomiske omstrukturering, hvorved det risikeres, at kvalifikationer bliver ubrugelige, og der sker social udstødelse. En positiv håndtering af økonomiske og sociale forandringer bliver en af de vigtigste prioriteringer i beskæftigelsespolitikken. *Investeringer i menneskelige ressourcer* er et centralt element i at nå Lissabon-målsætningen om at blive den mest konkurrencedygtige videnbaserede økonomi. Tjenesteydelse andelen af økonomien, det hastige tempo i teknologiudviklingen, stigningen i den andel, som viden/information udgør af produktionsværdien, samt omfanget af den økonomiske og sociale omstrukturering underbygger behovet for sådanne investeringer. EU's problemer består i underinvesteringer i menneskelige ressourcer og utilstrækkelige investeringer i ikt-værktøjer, som er nødvendige for at øge produktiviteten og forhøje kvaliteten i arbejdet.

Arbejdslivet bliver mere komplekst i takt med, at arbejdsmønstrene bliver mere uregelmæssige. Der skal *nu* tages højde for en række *overgange*, herunder overgangen fra skoleliv til arbejdsliv, fra ét job til et andet, fra én arbejdsstatus til en anden, fra arbejdsliv til pensionering og mellem arbejde og uddannelse, karriereafbrydelser og omsorgsperioder. Sidstnævnte gør spørgsmålet om ligelig fordeling af lønnet og ulønnet arbejde mellem kvinder og mænd aktuelt. *Balancen mellem fleksibilitet og jobsikkerhed* bliver en håndgribelig problemstilling for en stadig stigende del af arbejdsstyrken.

EBS skal være en politisk reaktion på ovenstående udfordringer baseret på den ambitiøse Lissabon-målsætning om fuld beskæftigelse, kvalitet i arbejdet ("bedre job") og social integration.

Den overordnede sammenhæng mellem EBS og dagsordenen fra Lissabon støttes af justeringen af tidsrammerne for EBS til den mellemlange tidshorisont 2010, idet der foretages en midtvejsevaluering i 2006⁶. Evalueringen falder sammen med evalueringen af strukturfondene, hvilket vil sikre den fornødne sammenhæng og et gensidigt understøttende forhold mellem politikkerne og de finansielle instrumenter, herunder især Den Europæiske Socialfond.

1.2. Instrumenter med fokus på gennemførelse og resultater

Den åbne koordinationsmetode for EBS, der er baseret på traktatens artikel 128, har bevist sit værd. Som svar på anmodningen fra Det Europæiske Råd i Barcelona, der indeholdt en opfordring til at styrke EBS, og konklusionen på Rådets drøftelse om "strømlining", skal der tages hensyn til den optimale anvendelse af de instrumenter, der er fastlagt i traktaten, og som er udviklet som følge af den hidtidige praksis.

⁵ Se den fælles rapport "Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring", der blev forelagt Det Europæiske Råd i Barcelona, og som blev vedtaget på grundlag af KOM(2002) 9 endelig af 24.1.2002.

⁶ Se konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Barcelona, punkt 30.

Stabile og resultatorienterede retningslinjer for beskæftigelsen

Der er nu en udbredt opfattelse af, at retningslinjerne, efter de vellykkede ændringer, der er blevet gennemført siden 1997, er blevet for komplekse, og at de bør *forenkles*. I Unionen efter udvidelsen bør retningslinjernes generelle vejledningsfunktion styrkes og retningslinjerne bør indeholde flere strategier til reformer af beskæftigelsespolitikken samt en fastlæggelse af prioriteter og klart definerede ansvarsområder, idet der ligeledes bør tages højde for det bredere spektrum af aktører, som retningslinjerne vil finde anvendelse på.

Rådets aftale om strømning understøtter Kommissionens forslag om en større *stabilitet* i retningslinjerne. Erfaringerne har vist, at det ofte tager tid at udforme, vedtage og gennemføre vigtige arbejdsmarkedsforanstaltninger, og at det tager endnu længere tid at demonstrere deres indvirkning på arbejdsmarkedet. Selv om det i traktaten bestemmes, at der skal fastlægges retningslinjer for hvert år, og at denne bestemmelse i behørigt begrundede tilfælde kan fraviges, bør ændringer før midtvejsevalueringen i 2006 undgås.

Effektivitet kræver ligeledes mere *resultatorienterede* retningslinjer, der vil medføre, at der lægges mindre vægt på, hvilke metoder der skal anvendes, og mere vægt på, hvilke resultater der skal opnås. Disse retningslinjer bør, hvor dette er muligt, baseres på passende kvantitative mål.

Specifikke politiske retningslinjer gennem henstillinger

Beskæftigelseshenstillingerne har, siden de blev brugt for første gang i 2000, vist sig effektive med hensyn til at holde gang i de politiske reformer. Den stigende mangfoldighed i EU og mere resultatorienterede retningslinjer vil gradvist øge betydningen af henstillingerne. Henstillingerne gør det muligt at foretage en rimelig differentiering i de enkelte medlemsstaters politiske retningslinjer i overensstemmelse med landenes respektive situation og er en måde, hvorpå der kan sættes fokus på gennemførelse i overensstemmelse med strømningstrategien. Henstillingerne evalueres årligt og kan, såfremt dette er nødvendigt, ajourføres som følge af ændringer i det pågældende lands økonomiske eller sociale situation eller i landets politik.

Fokus på gennemførelse gennem NAP

Traktaten indeholder bestemmelser om NAP, og NAP skal fortsat udgøre grundlaget for en effektiv indberetning om gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne som en selvstændig del af den nationale "gennemførelsespakke". NAP har vist sig at spille en central rolle i den multilaterale overvågning inden for rammerne af EBS. NAP skal fungere som en vigtig informationskilde, for så vidt angår oplysninger om de centrale elementer i en politisk reaktion på retningslinjerne, virkningen af tidligere iværksatte foranstaltninger, opfølgningen på henstillingerne, fremskridt mod målene, nye politiske retningslinjer og initiativer og de dertilhørende budgetter, specielt med hensyn til Den Europæiske Socialfond.

En stabilitet i retningslinjerne vil lette indberetningsprocessen og mindske medlemsstaternes byrde.

Den fælles rapport om beskæftigelsen

I traktaten fastlægges det, at Den Fælles Rapport om Beskæftigelsen udgør grundlaget for Det Europæiske Råds konklusioner om beskæftigelsessituationen. I den strømmede strategi vil rapporten udgøre det specifikke bidrag fra Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og

forbrugerpolitik) til Det Europæiske Råds forårsmøde, og den skal indeholde de centrale politiske budskaber om beskæftigelse og arbejdsmarkedsspørgsmål.

Evaluering og gensidig indlæring

EBS' merværdi er tæt forbundet med strategiens evne til at fremme gensidig indlæring og udvikle en evalueringskultur til forbedring af kvaliteten af politikkerne og foranstaltningerne. *Peer review-programmet*⁷ har vist sig at være et værdifuldt redskab i denne forbindelse og vil i fremtiden lette overførslen af viden mellem de nuværende og de nye medlemsstater. Programmet bør anses for at være et af de centrale elementer i EBS, og der bør gøres en større indsats for at formidle de resultater, der opnås inden for dets rammer.

På grundlag af erfaringerne fra det store EBS-evalueringsprogram, som Kommissionen og medlemsstaterne iværksatte i 2001/2002, bør der udarbejdes *et kontinuerligt program* på såvel EU-plan som nationalt plan. Det nye program for tilskyndelsesforanstaltninger på beskæftigelsesområdet⁸ bør udnyttes med henblik på at støtte relevante projekter.

Indikatorer spiller en stor rolle i evalueringen af de nationale beskæftigelsespolitikker og af arbejdsmarkedssituationen i EU, og de skal understøttes af pålidelige statistikker og sammenlignelige informationer. Medlemsstaterne bør foretage de investeringer, der er nødvendige for at kunne indsamle de relevante informationer. Den nyligt udviklede database for arbejdsmarkedspolitikken⁹ vil blive et værdifuldt redskab til overvågning af de kommende retningslinjer.

1.3. Sikring af sammenhæng med andre processer

En bedre samordning med relaterede politiske koordinationsprocesser – enten i form af processer, der er veletablerede eller fastlagt i traktaten, som det er tilfældet med de overordnede økonomiske retningslinjer, eller i form af nyere processer, som inden for uddannelsesområdet, iværksætterkulturen, social integration, pensions- eller indvandringsområdet – vil være en prioritet og opgaver i den fremtidige EBS.

Den nylige aftale om strømlining¹⁰ udgør et godt grundlag for en bedre komplementaritet og sammenhæng mellem EBS og de overordnede økonomiske retningslinjer. I aftalen bekræftes de overordnede økonomiske retningslinjers rolle som et overordnet koordinationsinstrument for den økonomiske politik og EBS' vigtigste rolle som retningsgiver og koordinator for de beskæftigelsespolitiske prioriteter, som medlemsstaterne bør følge.

Den 3. december 2002 bekræftede Rådet, at fremme af arbejdsmarkedsdeltagelsen for dem, som ønskede og var i stand til at arbejde, var en af de vigtigste målsætninger i strategien for social integration, der skulle opfyldes inden for rammerne af EBS. Selv om anvendelsesområdet for den åbne koordinationsmetode inden for integration i stor udstrækning ligger uden for beskæftigelses- og arbejdsmarkedetsområdet, har begge strategier et fælles formål på området og bør derfor nøje koordineres.

⁷ [Http://peerreview.almp.org](http://peerreview.almp.org).

⁸ Afgørelse nr. 1145/2002/EF af 10.6.2002.

⁹ Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer, 2001. Kat.nr. KS-36-01-920-EN-N.

¹⁰ Rapport om strømlining af den årlige koordinering af den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken vedtaget af Rådet (beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik/økonomi og finans) den 3.12.2002.

På samme måde er der et vigtigt samspil mellem EBS og den åbne koordinationsmetode for pensioner, inden for rammerne af hvilken medlemsstaterne har vedtaget en række fælles målsætninger og en ramme for udveksling af politikker vedrørende passende og bæredygtige pensioner i lyset af den demografiske aldring. Der er således mange vigtige aspekter af medlemsstaternes strategier for de fremtidige pensionsordninger, der skal behandles inden for rammerne af EBS.

I juni 2002 meddelte Det Europæiske Råd, at det var fast besluttet på at fremskynde udviklingen af en fælles EU-politik om indvandring. Indvandringens stigende betydning med hensyn til at hjælpe EU med at afbøde indvirkningerne af den demografiske aldring på beskæftigelsen og den økonomiske vækst understreger nødvendigheden af at sikre en bedre koordination med EBS.

1.4. Bedre forvaltning

Helt fra begyndelsen har EBS været en åben proces. På beskæftigelsestopmødet i Luxembourg i november 1997 blev der opfordret til *"at mobilisere alle aktører: medlemsstater, regioner, arbejdsmarkedets parter og fællesskabsinstitutionerne, for at gribe den enestående chance, der er i dag for at ændre begivenhedernes gang ved at slutte op om den nye sammenhængende og resolute metode, som Det Europæiske Råd..."*. Siden da er dette budskab blevet bekræftet på mange møder i Det Europæiske Råd. I hvidbogen om nye styreformer anerkendes det, at den "åbne koordinationsmetode" er en positiv nyskabelse, da den kan bidrage til et nyt system med mere effektive, mere virkningsfulde og mere demokratiske regeringer i EU.

En overbevisende og bæredygtig gennemførelse af EBS kræver øget oplysning af befolkningen og øget synlighed. I overensstemmelse med Kommissionens principper om minimumsstandarder for høring bør alle de interesserede parter deltagelse fremmes, ikke blot for at øge effektiviteten af udviklingen og gennemførelsen af politikker, men ligeledes for at forbedre forvaltningen af processen, hvilket samtidig bidrager til en øget indarbejdelse af EBS-målsætningerne i de generelle rammer for de nationale politikker. Dette kræver en yderligere udvikling af den territoriale dimension af EBS på både regionalt og lokalt plan gennem en partnerskabsbaseret strategisk kombination af politiske virkemidler, aktivering af civilsamfundets organisationer for at fremme udarbejdelsen af politikker og en øget inddragelse af de parlamentariske organer i processen. Desuden er det Kommissionens hensigt at intensivere den sociale trepartsdialog om beskæftigelse.

2. EN NY GENERATION AF BESKÆFTIGELSESRETNINGSLINJER

Den nye generation af beskæftigelsesretningslinjer vil afspejle de ovenstående principper. Det er tilsyneladende nødvendigt med en omstrukturering, hvor man fjerner sig fra de nuværende "horisontale målsætninger" og specifikke retningslinjer, der er samlet under fire "søjler", set i lyset af behovet for at afspejle de nye udfordringer, som EU står over for, samt behovet for forenkling. Uden på forhånd at afgøre de kommende retningslinjers nøjagtige opbygning vil de tilsyneladende skulle afspejle følgende elementer:

- tre overordnede målsætninger, der afspejler den balance, der blev vedtaget i Lissabon
- større vægt på gennemførelsen og forvaltningen af EBS
- fastlæggelse af et begrænset antal prioriteter
- særlige budskaber til arbejdsmarkedets parter

- fastlæggelse af passende mål.

Fastsættelsen af mål er en stor sejr og succes for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Ændringen af strategien i retning af mere resultatorienterede retningslinjer kræver en tilpasning af målene. Målene bør understøtte de tre overordnede målsætninger og de konkrete indsatsområder, der defineres nedenfor. Bilaget indeholder eksempler på områder og indikatorer for eventuelle mål, hvoraf mange allerede er vedtaget på EU-plan, og disse eksempler kan behandles forud for Kommissionens forelæggelse af sit formelle forslag til retningslinjer efter Det Europæiske Råds forårsmøde.

2.1. Tre overordnede målsætninger

I de kommende retningslinjer bør der sigtes mod at fortsætte de strukturelle reformer på arbejdsmarkedet som led i en strategi til fremme og forvaltning af forandringer i såvel de nuværende som kommende medlemsstater. Tre komplementære og ligestillede målsætninger bør støttes i forslaget til retningslinjer for således at afspejle Lissabon-dagsordenens politiske balance.

2.1.1. Fuld beskæftigelse

Det er af afgørende betydning for EU's økonomiske vækst og for de sociale sikringsordningers bæredygtighed at målsætningen om *fuld beskæftigelse* opfyldes ved at øge *beskæftigelsesfrekvensen* til de mål, der blev fastlagt i Lissabon og Stockholm. I den fælles rapport om beskæftigelsen 2002 blev det påvist, at selv om medlemsstaterne indtager en mere strategisk holdning til disse målsætninger (ved at foretage en bedre afdækning af de potentielle arbejdskraftsreserver og overveje omfattende politiske løsninger), kræves der en fortsat indsats, navnlig set i lyset af de usikre økonomiske betingelser, for at der kan opnås fremskridt mod fuld beskæftigelse.

Lissabon- og Stockholm-målsætningerne for den *generelle beskæftigelsesfrekvens* (EU-gennemsnit på 67 % i 2005 og 70 % i 2010), for *kvinder* (henholdsvis 57 % og 60 %) og for *ældre arbejdstagere* (50 % i 2010) er derfor af væsentlig betydning for retningslinjerne. Medlemsstaterne er blevet tilskyndet til at fastlægge deres egne nationale mål på dette område. Desuden skal øget beskæftigelse og økonomisk vækst understøttes af vækst i *udbuddet af arbejdskraft*.

For at forhøje beskæftigelses- og deltagelsesfrekvenserne er det nødvendigt med en bred kombination af politiske virkemidler, der skal omfatte foranstaltninger på både udbuds- og efterspørgselssiden. I denne forbindelse er andre EU-politikker og nationale politikker, herunder især de politikker, der påvirker den makroøkonomiske situation og det generelle miljø for jobskabelse, relevante.

2.1.2. Kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen

På mødet i Lissabon blev der anmodet om flere og *bedre* job, og denne afbalancerede strategi bør afspejles i EBS. Kvalitet udgør selve kernen i den europæiske sociale model og omfatter en række faktorer, som fastlagt af Det Europæiske Råd i Laeken i slutningen af 2001. Disse omfatter navnlig tilfredshed med lønnen og arbejdsforholdene, sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen, en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet og arbejdstidsordningerne og balance mellem fleksibilitet og sikkerhed.

Som fremhævet i den fælles rapport fra Rådet og Kommissionen til Det Europæiske Råd i Barcelona om ”Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring” har kvaliteten af de job, som tilbydes, indflydelse på den enkeltes beslutning om at stille sin

arbejdskraft til rådighed for arbejdsmarkedet, men ligeledes på beslutningen om at forblive i et job og på arbejdsmarkedet. Overgangen til job af højere kvalitet er ligeledes tæt forbundet med overgangen til et *videnbaseret samfund*, og det er påvist, at det faglærte område og de videnintensive sektorer står bag den senere tids omfattende jobskabelse. Kvalitet hænger ligeledes tæt sammen med *produktivitet*, og kan således bidrage væsentligt til at forøge EU's konkurrenceevne.

Det er yderst nødvendigt, at der lægges meget stor vægt på at øge produktiviteten, navnlig gennem løbende investeringer i menneskelige ressourcer, teknologi og arbejdstilrettelæggelse.

2.1.3. *Samhørighed og et rummeligt arbejdsmarked*

Nedbringelse af arbejdsløsheden og afhjælpning af de resterende *skævheder* i arbejdsmarkedsadgangen, såvel i samfundsøkonomisk som i regional forstand, er både et spørgsmål om EBS' retfærdighed og effektivitet.

De faktorer, der er vigtige i forbindelse med fremme af social integration, omfatter adgangen til et arbejde, sikring af muligheden for at erhverve de nødvendige kvalifikationer for at få adgang til og blive på arbejdsmarkedet (der navnlig tager højde for den udbredte anvendelse af it og udviklingen hen imod et videnbaseret samfund) samt muligheden for at stige i løn og forbedre sine kvalifikationer. Der er behov for en helhedsstrategi over for dårligt stillede, der skal afhjælpe de problemer, som ikke blot ledige, men ligeledes alle personer, der ikke er erhvervsaktive, men som ønsker et arbejde, står over for. De langtidsledige (ca. 5,5 mio. i 2001) udgør en gruppe, der i høj grad risikerer social udstødelse. Hvis man medregner alle ledige og personer, der ikke er erhvervsaktive, men som ønsker et arbejde, havde EU i 2001 uudnyttet potentiel arbejdskraft bestående af godt 23 mio. personer. Alene de handicappede udgør 38 mio. af EU's befolkning: Kun 46 % af dem, der er let handicappede, og 24 % af dem, der er svært handicappede, er i arbejde. Når EU lancerer Det Europæiske Handicapår i 2003 er det afgørende at anerkende de vanskeligheder, som de pågældende personer står over for, når de ønsker at indtræde eller forblive på arbejdsmarkedet, og tage afgørende skridt mod en bedre udnyttelse af de handicappedes arbejdskraftpotentiale.

Udstødelse fra arbejdsmarkedet har ofte en stærk regional eller lokal dimension. I mange af de nuværende og fremtidige medlemsstater er der store regionale skævheder med hensyn til beskæftigelse og arbejdsløshed. I visse land- eller byområder er der særlig høj arbejdsløshed eller inaktivitet. EBS bør afhjælpe disse uligheder og støtte den økonomiske og sociale samhørighed.

2.2. **Fokus på de prioriterede indsatsområder**

Under hensyntagen til evalueringen af de første fem år med EBS samt til de seneste måneders drøftelser om den fremtidige EBS, mener Kommissionen, at de følgende prioriterede indsatsområder, der støtter de tre overordnede målsætninger, der nævnes ovenfor, vil være de mest relevante for de fremtidige retningslinjer. Nedenfor, under hvert af indsatsområderne, undersøges nogle konkrete forslag, der er baseret på erfaringerne med EBS, og som kan anvendes til drøftelser og overvejelser, forud for Kommissionens formelle forslag til beskæftigelsesretningslinjer.

2.2.1. *Aktive og forebyggende foranstaltninger for ledige og inaktive*

Indtil videre har en af de mest betydelige virkninger af EBS været indførelsen eller forstærkningen af forebyggende og mere aktive strategier i alle medlemsstaterne over for de ledige. Denne form for strategi er særlig relevant i forbindelse med lavkonjunkturer og omfattende omstruktureringer.

Strategien bør konsolideres med henblik på at minimere antallet af personer, der bliver langtidsledige. I denne forbindelse kunne princippet være ”*giv det rigtige tilbud til den rigtige person på det rigtige tidspunkt*”. En sådan tilgang ville skulle baseres på en *tidlig afdækning* af den enkelte arbejdssøgendes behov og en *tidlig udarbejdelse af en personlig handlingsplan* med henblik på en bæredygtig integration på arbejdsmarkedet.

Der kunne sættes mere ambitiøse mål for tilbuddene om aktive foranstaltninger for arbejdssøgende. Set i lyset af, at de fleste medlemsstater allerede har nået det nuværende mål for aktivering på 20 %, og i lyset af nødvendigheden af fortsat at forbedre resultaterne med hensyn til effektiv integration af de ledige på arbejdsmarkedet, ville det være hensigtsmæssigt at fastlægge et væsentligt højere mål. Dette mål bør ledsages af en øget vægt på kvaliteten af programmerne, *effektiv integration* af arbejdssøgende på arbejdsmarkedet og på *omkostningseffektivitet*, idet der bør trækkes på erfaringerne fra de hidtidige evalueringer. Det bør prioriteres højere at tilbyde aktive foranstaltninger til alle personer uden arbejde, der ønsker at genindtræde på arbejdsmarkedet – uanset om de er registrerede som ledige eller ej – set i lyset af behovet for at øge arbejdsmarkedsdeltagelsen. Der kunne ligeledes i højere grad tages højde for de personer, der for øjeblikket er i arbejde, men som er i fare for at blive ledige.

De positive resultater, der forventes i kølvandet på den forebyggende og aktive strategi, omfatter mindskelse af *ungdomsarbejdsløsheden* og *langtidsledigheden*.

2.2.2. *Gennemgang af skatte- og socialsikringsordningerne*

De økonomiske incitamenter er en af de afgørende faktorer for arbejdsmarkedsdeltagelsen og har været et vigtigt emne i forbindelse med både beskæftigelsesretningslinjerne og de overordnede økonomiske retningslinjer. Balancen mellem arbejdsindkomst – som resultat af løn- og skatteniveauet – og arbejdsløshedsunderstøttelse eller de inaktives indkomst er afgørende for beslutningen om at indtræde og forblive på arbejdsmarkedet. Både den arbejdssøgende og arbejdsgiveren bør tilstræbe at opfylde målsætningen om, at det skal kunne betale sig at arbejde. I overensstemmelse med henstillingerne i den fælles rapport om øget arbejdsmarkedsdeltagelse er det nødvendigt at foretage en systematisk gennemgang af skatte- og socialsikringssystemerne, idet der særligt bør lægges vægt på at udrydde arbejdsløsheden og fattigdomsfælderne, tilskynde kvinder til at indtræde, forblive eller genindtræde på arbejdsmarkedet efter en afbrydelse og bevare de ældre arbejdstagere længere på arbejdsmarkedet. Desuden bør beskæftningen af arbejde for navnlig de lavtuddannede arbejdstagere ligge på et niveau, der fjerner tilskyndelsen til sort arbejde og fremmer jobskabelse.

2.2.3. *Fremme af iværksætterånd med henblik på skabelse af flere og bedre arbejdspladser*

Nyskabelse og iværksætteraktiviteter er centrale drivkraftfaktorer for øget konkurrenceevne, vækst og skabelse af bæredygtige arbejdspladser med højere produktivitet og af bedre kvalitet. For at fremme iværksætterånden er det nødvendigt med en bred kombination af politiske virkemidler, der især skal omfatte: bedre lovgivningsmæssige og administrative rammer, adgang til en kvalificeret arbejdsstyrke, fremme af mere positive holdninger til iværksætterkulturen og ledelseskvalifikationer, understøttende finansielle rammer, velfungerende produkt- og arbejdsmarkeder og gunstige vilkår for forskning og nyskabelser.

Samordningen af beskæftigelsesstrategien med andre relevante processer og overgangen til enklere og mere resultatorienterede retningslinjer ville forudsætte en mere målrettet strategi, idet der skal fokuseres på aspekter, der mere direkte er forbundet med menneskelige ressourcer, og på nye virksomheders jobskabespotentiale. Strategien kunne omfatte følgende elementer: Fokusering på oplysning om iværksætterkulturen som en

karrieremulighed og fremme af de nuværende eller potentielle iværksætters lederkvalifikationer gennem hele uddannelsessystemet for at støtte etableringen og udviklingen af virksomheder; *kvinders muligheder som iværksættere* og lediges, inaktives og unges etablering af virksomhed; mindskelse af de administrative, skattemæssige og økonomiske hindringer for *ansættelse af personale* i navnlig nyskabende og små virksomheder; oplysningskampagner om virksomhedernes *sociale ansvar*; bistand til virksomheder med henblik på fremme af *forbedringer i tilrettelæggelsen af arbejdet og i arbejdsvilkårene*, herunder i forbindelse med indførelsen af nye teknologier, f.eks. gennem relevante oplysningskampagner og rådgivning.

2.2.4. *Omdannelse af sort arbejde til almindeligt arbejde*

Sort arbejde vedrører alle medlemsstaterne i forskelligt omfang og er almindeligvis forbundet med job af lav kvalitet med kun lidt eller næsten ingen sikkerhed for arbejdstagerne og indbefatter i nogle tilfælde ulovlige indvandrere. *Sort arbejde* underminerer finansieringen og ydelsen af social beskyttelse og offentlige tjenesteydelser. Håndteringen af sort arbejde kræver en *kombination af politiske virkemidler, der kombinerer både forebyggelse og anvendelse af sanktioner*. De politiske initiativer, der skal fremmes, kunne omfatte en forenkling af fremgangsmåderne og lovgivningen; øget bevidsthed i offentligheden om de mulige negative virkninger af sort arbejde og den sorte økonomi; udveksling af oplysninger og øget kommunikation; samarbejde mellem myndighederne; sænkning af skat på arbejde; effektiv overvågning og sanktioner og fuldstændig gennemførelse af handlingsplanen til bekæmpelse af ulovlig indvandring¹¹.

Det er yderst nødvendigt, at medlemsstaterne forbedrer indsamlingen af informationer og overvåger, hvilke fremskridt der sker på området, samt foretager en evaluering af virkningen af de politiske initiativer.

2.2.5. *Fremme af aktiv aldring*

Opfyldelse af målsætningen fra Stockholm om en beskæftigelsesfrekvens på 50 % for ældre arbejdstagere (55-64 år) i 2010 og målsætningen fra Barcelona om en forhøjelse på fem år inden udgangen af 2010 af den gennemsnitlige alder, hvor mennesker forlader arbejdsmarkedet, udgør vigtige udfordringer for EU og medlemsstaterne. Som anført i den fælles rapport om ”forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring”¹², kræver dette en dynamisk, forebyggende strategi baseret på vigtige målsætninger, som f.eks.: skabelse af flere arbejdspladser og bedre kvalitet i arbejdet; at det skal kunne betale sig at arbejde; fremme af bedre og fleksible kvalifikationer på arbejdspladsen og forandring, således at arbejde bliver en reel mulighed for alle. Inden for denne ramme opfordres der i rapporten til, at der lægges vægt på udarbejdelsen af helhedsstrategier og på fælles initiativer mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter for at beholde arbejdstagerne længere på arbejdsmarkedet; målrettet gennemgang af skatte- og socialsikringsystemerne; flere helhedsorienterede grænseoverskridende strategier til at fjerne de kønsbetingede forskelle med hensyn til løn og adgang til arbejdsmarkedet; øget støtte til personer med plejansvar og evaluering af indsatsen for en effektiv mindskelse af antallet af unge uden uddannelse.

¹¹ Vedtaget af Rådet den 28.2.2002 (EFT C 142 af 14.6.2002).

¹² Se den fælles rapport ”Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring”, der blev forelagt Det Europæiske Råd i Barcelona, og som blev vedtaget på grundlag af KOM(2002) 9 endelig af 24.1.2002.

2.2.6. *Indvandring*

Set i lyset af aldringen og de dertilhørende kvalifikationskløfter afhænger opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne i 2010 og i årene efter i meget høj grad af EU's indvandrings form og dynamik. Økonomisk bestemt indvandring kunne blive relevant i forbindelse med afhjælpning af kortvarig mangel på arbejdskraft i mange sektorer. På lang sigt kan indvandring få indvirkning på den måde, hvorpå EU håndterer aldring og demografisk ubalance, samt disse faktors indvirkning på beskæftigelsen og den økonomiske vækst. EU skal først og fremmest mobilisere sine nuværende menneskelige ressourcer, herunder de indvandrere, der på nuværende tidspunkt har lovlig bopæl i EU. Indvandringspolitikkerne kan imidlertid også spille en rolle med hensyn til afhjælpningen af ubalance på arbejdsmarkedet. Der skal udformes politikker, der støtter oprindelseslandenes langsigtede udviklingsmålsætninger.

Indvandrernes bidrag til beskæftigelsen og den økonomiske vækst vil afhænge af, om de indtræder på arbejdsmarkedet, og om det lykkes at integrere dem i samfundet. Arbejdsløshedskløften mellem EU-borgere og tredjelandsborgere skal mindskes. Beskæftigelsesorienterede foranstaltninger bør forbindes med helhedsorienterede integrationsstrategier under behørig hensyntagen til udvandringens indvirkning på oprindelseslandene. Disse strategier skal omhandle en række centrale udfordringer. Disse kan bl.a. omfatte fremme af fuld arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelse for andengenerationsindvandrere (der ofte står over for alvorlige sociale og beskæftigelsesmæssige problemer); håndtering af indvandrerkvinders særlige behov og bekæmpelse af ulovlig indvandring og sort arbejde (idet der skal tages højde for, at de to fænomener er gensidigt forstærkende). Der bør ligeledes udarbejdes andre politikker med sigte på at give indvandrerne rettigheder og pligter, der svarer til EU-borgernes, for at sikre indvandrernes fulde deltagelse i det sociale og kulturelle liv og i samfundslivet.

Videreudviklingen af EU's indvandringspolitik, herunder fastlæggelsen af en gennemsigtig, fælles ramme for de vandrende arbejdstageres indrejse og ophold samt mobilitet i EU prioriteres.

2.2.7. *Fremme af tilpasningsevnen på arbejdsmarkedet*

Virksomhedernes og de ansattes evne til at håndtere forandringer positivt er et succeskriterium for de fremtidige beskæftigelsespolitikker. Den afhænger af en god balance mellem fleksibilitet og jobsikkerhed. Ud over de lovgivningsmæssige rammer, der skal fastlægges af regeringerne, spiller forhandlingerne mellem arbejdsmarkedets parter en central rolle inden for dette indsatsområde.

Der bør fortsat tilskyndes til fleksibilitet, navnlig for så vidt angår tilstedeværelsen af forskellige kontrakt- eller arbejdstidsordninger. Der bør samtidig tages skridt til at forebygge en segmentering af arbejdsmarkedet mellem forskellige arbejdstagergrupper og at lette overgangen mellem forskellige former for arbejde. Der bør tilskyndes til en øget udbredelse af initiativer til modernisering af arbejdstilrettelæggelsen og til forbedring af den interne fleksibilitet i virksomhederne.

En dynamisk strategi for jobsikkerhed bør ligeledes fremmes, idet den bør afspejle den store betydning adgang til uddannelse har. Virksomhedernes investeringer i uddannelse af voksne arbejdstagere udgør i henhold til de nyeste oplysninger 2,3 % af de samlede lønomkostninger, men det er tvingende nødvendigt at øge investeringerne for at fremme arbejdsstyrkens tilpasningsevne, øge produktiviteten og fremme aktiv aldring. Forbedrede arbejdsvilkår – herunder *arbejds miljøet* – er ligeledes en del af den nødvendige balance mellem fleksibilitet

og sikkerhed og er især nødvendige for at opnå en stigning i arbejdsmarkedsdeltagelsen for navnlig de ældre arbejdstagere og de handicappede. En mindskelse af antallet af *arbejdsskader og erhvervs sygdomme* kunne således prioriteres højt på både EU- og nationalt plan.

2.2.8. *Investeringer i menneskelige ressourcer og strategier for livslang uddannelse*

I løbet af de senere år er der sket væsentlige fremskridt med hensyn til udviklingen af strategier for livslang uddannelse. Der er imidlertid stadig lang vej igen. Strategierne er en central forudsætning for bedre kvalitet i arbejdet og højere produktivitet og som en faktor til fremme af arbejdsmarkedsdeltagelse og social integration.

En effektiv politisk reaktion kræver en indsats fra alle de interesserede parter, herunder offentlige myndigheder, enkeltpersoner, arbejdsmarkedets parter, ngo'er og uddannelsesinstitutioner. Regeringerne bør føre an ved at lægge byggestenene til strategier for livslang læring¹³. De bør gennemgå de offentlige udgifter med henblik på at om dirigere dem til akkumulation af menneskelige ressourcer og for at øge effektiviteten af investeringer i almen uddannelse og erhvervsuddannelse. Det at mindske antallet af børn, der går ud af skolen uden eksamensbevis og antallet af unge uden uddannelse og hæve uddannelsesniveaut samt skabe grundlag for fremtidig adgang til livslang uddannelse udgør fortsat vigtige udfordringer for mange af de nuværende og fremtidige medlemsstater. Desuden bør de offentlige myndigheder fastlægge kvalitetsstandarder og udarbejde incitamenter for arbejdstagere og enkeltpersoner for at øge omfanget og højne kvaliteten af de private investeringer i menneskelige ressourcer.

Det er nødvendigt, at virksomhederne øger deres investeringer i voksenuddannelse for at øge produktiviteten, ajourføre de beskæftigedes kvalifikationer og beholde arbejdstagerne længere på arbejdsmarkedet. Den stadig større ulighed i adgangen til uddannelse, der skader de lavtuddannede og ældre arbejdstagere, giver anledning til alvorlige overvejelser. Den nuværende udvikling, hvor virksomhedernes investeringer i uddannelse falder i takt med arbejdstagernes alder, bør vendes.

I Kommissionens nylige meddelelse om europæiske benchmarks inden for almen uddannelse og erhvervsuddannelse¹⁴ fastsættes der relevante benchmarks til anvendelse i forbindelse med EBS.

2.2.9. *Ligestilling mellem mænd og kvinder*

En fortsat forøgelse af kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet er afgørende for opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne for beskæftigelse. Disse målsætninger skal især opfyldes ved at tilskynde ældre kvinder til at blive længere på arbejdsmarkedet og gøre deltagelse mulig for kvinder med små børn.

Det vil tilsyneladende blive nødvendigt at tage større *hensyn til kønsaspektet* inden for andre arbejdsmarkedspolitiske områder, f.eks. ved at vedtage en helhedsstrategi, ved at udarbejde systematiske kønsspecifikke konsekvensanalyser i forbindelse med nye forslag til politikker,

¹³ Disse byggesten blev defineret i Kommissionens meddelelse "Realiseringen af et europæisk område for livslang læring", KOM(2001) 678, og består af en partnerskabsmodel, indblik i den lærendes behov, tilstrækkelige midler, hvordan man gør det lettere at få adgang, skabelsen af en læringskultur og stræbe efter det optimale.

¹⁴ KOM(2002) 629 af 20.11.2002.

ved at udvikle institutionelle mekanismer og overvågningssystemer og ved at styrke uddannelse og bevidstgørelse.

For at øge væksten i beskæftigelsen og forbedre kvaliteten i arbejdet vil det være nødvendigt at lægge vægt på de strukturelle uligheder på arbejdsmarkedet i arbejdsmarkedspolitikkerne. Disse uligheder omfatter kønsbetingede skævheder, for så vidt angår beskæftigelse, arbejdsløshed og atypisk beskæftigelse; kønsopdeling i sektorer og erhverv; kønsbetingede lønskævheder og kvinders muligheder for forfremmelse til stillinger som beslutningstagere. Underrepræsentationen af kvinder på de centrale områder, der former det fremtidige videnbaserede samfund, nemlig inden for de videregående uddannelser og forskning, skal mindskes væsentligt.

Det er desuden vigtigt at fremme gunstigere vilkår for kvinder og mænd, således at de vælger at indtræde, genindtræde eller forblive på arbejdsmarkedet. Disse politikker til forening af arbejds- og familieliv omfatter bl.a.: passende tilvejebringelse, adgang til og kvalitet af pleje- og pasningsordninger for børn og andre plejefølgende personer; lige fordeling af ansvaret for pleje, pasning og husholdning; tilskyndelse til, at mænd afholder forældreorlov og benytter sig af andre orlovsordninger; og muligheder for fleksible arbejdsordninger for både kvinder og mænd.

I denne forbindelse er målet fra Barcelona med hensyn til *tilbud om børnepasning* centralt¹⁵.

2.2.10. Støtte til integration og bekæmpelse af forskelsbehandling af dårligt stillede på arbejdsmarkedet

Integrationen af de dårligt stillede på arbejdsmarkedet er vigtig i lyset af ønsket om at forebygge social udstødelse, forøge beskæftigelsesfrekvensen og skabe bæredygtige sociale sikringsordninger.

Det forekommer at være nødvendigt, at medlemsstaterne afdækker, hvilke personer eller grupper der i særligt begrænset omfang deltager på arbejdsmarkedet (f.eks. som følge af handicap, etnisk oprindelse, familiesituation, alder, bopæl osv.), og udarbejder passende politikker, der om muligt skal baseres på kvantitative mål. Det ville kræve en større indsats at forbedre informationerne om og overvågningen af de mennesker, der anses for at være dårligt stillede, uden at krænke disse menneskers ret til beskyttelse af personoplysninger. På grundlag af de foreliggende evalueringer bør politikkerne omfatte en kombination af målrettede aktive og forebyggende arbejdsmarkedsforanstaltninger; foranstaltninger til fremme af passende jobmuligheder; ansættelsesincitamenter for arbejdsgivere og bevidstgørelsesforanstaltninger og mulighederne for jobskabelse i erhvervsdrivende foreninger eller i sektorer, der lever op til de nye krav, bør yderligere udnyttes. Der skal ligeledes ydes støtte fra en lang række ledsageforanstaltninger, politikker, der gør arbejde til en reel mulighed for de pågældende personer, og foranstaltninger til fjernelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, som navnlig bør baseres på de relevante EU-direktiver¹⁶.

2.2.11. Afhjælpning af regionale skævheder på beskæftigelsesområdet

Regionale skævheder med hensyn til beskæftigelse og arbejdsløshed er fortsat et problem. Det ville navnlig være vigtigt for beskæftigelsespolitikken, at disse skævheder blev afhjulpet, da

¹⁵ I konklusionerne fra Barcelona blev der fastlagt et mål om "at tilbyde børnepasning for mindst 90 % af alle børn i aldersgruppen fra tre år til den skolepligtige alder og for mindst 33 % af alle børn under tre år inden udgangen af 2010".

¹⁶ Rådets direktiv 2000/43/EF af 29.6.2000 og Rådets direktiv 2000/78/EF af 27.11.2000.

regioner, der klarer sig dårligt, gør det vanskeligere at nå Lissabon-målsætningerne for beskæftigelse. Det er ligeledes yderst nødvendigt at yde en indsats for at slå bro over de regionale skævheder, da samhørigheden i Den Europæiske Union således styrkes.

I denne forbindelse er det centralt, at kvaliteten af de menneskelige ressourcer forbedres gennem væsentlige investeringer i færdigheder, og livslang uddannelse er et væsentligt element i denne sammenhæng. Sammensætningen af arbejdsstyrkens kvalifikationer adskiller sig betydeligt fra region til region med de lavtuddannede koncentreret i de regioner, der klarer sig dårligt. I disse regioner er kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse ligeledes lav.

Partnerskabet på det lokale og regionale plan er yderst nødvendigt for fuldt ud at kunne udnytte jobskabelspotentialet og udvikle strategier til en mere effektiv håndtering af kvalifikationskløfter. Den offentlige arbejdsformidling er ligeledes vigtig med hensyn til både at afdække de regionale og lokale muligheder og forbedre arbejdsmarkedet ved at afhjælpe kvalifikationskløfter og flaskehalse. Endelig kunne der ydes en større indsats for at øge socialøkonomiens kapacitet med henblik på at skabe flere arbejdspladser og forbedre kvaliteten af disse.

I mange medlemsstater skal der i lønftalerne tages mere højde for de regionale forskelle i produktivitet og arbejdsmarkedsvilkår.

2.3. Gennemførelse og forvaltning

I evalueringen af de første fem år med EBS blev merværdien af den politiske koordinationsmetode på beskæftigelsesområdet afsløret, men en bedre forvaltning blev ligeledes fremhævet som værende et af de centrale emner for fremtiden. I sin beslutning fra september 2002 fremhævede Europa-Parlamentet nødvendigheden af bedre at integrere EBS i national, regional og lokal arbejdsmarkedspolitik i medlemsstaterne og i Den Europæiske Socialfonds politikker. Der blev navnlig opfordret til at inddrage de nationale parlamenter, lokale aktører, ngo'er og civilsamfundet mere i den europæiske beskæftigelsesproces og til et stærkere engagement fra arbejdsmarkedets parter.

En forbedring af gennemførelsen af EBS bør derfor være et vigtigt punkt i den næste generation af retningslinjer.

2.3.1. Effektive og virkningsfulde ydelsesinstanser

En vellykket gennemførelse af beskæftigelsespolitikkerne afhænger af en række operationelle tjenester. Dette blev tydeligt anerkendt i de nylige tiltrædelsesforhandlinger, hvori der blev lagt meget vægt på ”institutionsopbygning” som en del af ”Fællesskabets regelværk”.

De ydelsesinstanser, der spiller en særlig vigtig rolle i forbindelse med EBS, fortjener opmærksomhed. Disse ydelsesinstanser omfatter navnlig:

- Arbejdsformidlingerne: Det er nødvendigt med moderne arbejdsformidlinger for effektivt og virkningsfuldt at kunne gennemføre aktive og forebyggende strategier, der indebærer individuel sagsbehandling. Arbejdsformidlingerne er ligeledes ansvarlige for, at processen med at matche udbud og efterspørgsel på arbejdsmarkedet er effektiv. Dette indebærer i høj grad, at de skal fremme gennemsigtigheden af arbejdsmarkedet på lokalt, regionalt og nationalt plan samt på EU-plan for at fremme arbejdstagernes mobilitet. Arbejdsformidlingerne har ligeledes ofte ansvaret for forvaltningen af migrationsstrømmene.

- De sociale reintegrationstjenester i forbindelse med deres integrationsopgaver på arbejdsmarkedet. Erfaringerne har vist, at det er nødvendigt med et tæt samarbejde mellem arbejdsformidlingerne og de sociale tjenester for at undgå at opbygge et tostrengt system, hvor den arbejdsøgendes status er afgørende, samt at fremme veje til integration.
- Uddannelsestjenesterne, der – idet de er afhængige af et blandet offentligt/privat marked – skal levere uddannelser af høj kvalitet, som er tilpasset de individuelle behov, samt matche arbejdsmarkedets efterspørgsel efter kvalifikationer
- Arbejdstilsynene, der kan hjælpe virksomhederne med at forbedre arbejdsvilkårene og sanktionere alvorlige lovovertrædelser, herunder sort arbejde.

2.3.2. *Omfattende inddragelse af arbejdsmarkedets parter*

Det Europæiske Råd i Barcelona opfordrede indtrængende "arbejdsmarkedets parter til at fastlægge deres strategier på de forskellige territoriale niveauer (europæisk, nationalt, regionalt og lokalt) og inden for de forskellige sektorer således, at de støtter Lissabonmålsætningerne og Lissabon-målene. Med henblik herpå skulle de årligt udarbejde en rapport om deres indsats såvel nationalt i beskæftigelsesplanerne som på europæisk plan. Denne rapport skulle direkte forelægges det sociale topmøde. I Barcelona blev det ligeledes fremhævet, at den reviderede EBS skal "styrke arbejdsmarkedets parters rolle og ansvar i forbindelse med udmøntningen og overvågningen af retningslinjerne"¹⁷.

Som meddelt i deres fælles erklæring til Det Europæiske Råd i Laeken vedtog arbejdsmarkedets parter den 28. november 2002 et flerårigt arbejdsprogram med henblik på drøftelse af en række vigtige emner, der støtter Lissabon-strategien i perioden 2003-2005. Den omfatter indberetning af arbejdsmarkedets parters tiltag i medlemsstaterne med henblik på gennemførelse af beskæftigelsesretningslinjerne samt andre relevante initiativer, der vedrører ligestilling mellem mænd og kvinder, stress og chikane, aktiv aldring og mobilitet, fjernarbejde, sort arbejde og håndtering af de sociale konsekvenser af økonomiske forandringer. I Laeken udtrykte arbejdsmarkedets parter ligeledes ønske om, at Det Stående Udvalg for Beskæftigelse erstattes af et socialt trepartstopmøde om vækst og beskæftigelse. Forslaget blev taget op af Kommissionen, der foreslog, at der hvert år afholdes et trepartstopmøde om vækst og beskæftigelse umiddelbart før Det Europæiske Råds forårsmøde.

Selv om arbejdsmarkedets parters uafhængighed fuldt ud respekteres, vil der være god grund til:

- at opfordre medlemsstaterne til at bygge deres beskæftigelsespolitikker på et stærkt partnerskab med arbejdsmarkedets parter på alle niveauer lige fra udformningen af politikkerne til gennemførelsen, indberetningen og evalueringen
- at opfordre arbejdsmarkedets parter på nationalt plan til at bidrage til en vellykket gennemførelse af retningslinjerne på alle de områder, hvor arbejdsmarkedets parter har et ansvar; i denne forbindelse kan arbejdsmarkedets parter blive gjort opmærksomme på nogle af de centrale emner i retningslinjerne, som f.eks. økonomisk omstrukturering, aktiv aldring, menneskelige ressourcer, livslang uddannelse¹⁸, tilrettelæggelse af arbejdet og

¹⁷ Barcelona-konklusionerne, punkt 29 og 30.

¹⁸ Arbejdsmarkedets parter opfordres til at gennemføre de vedtagne fælles "Rammer for foranstaltninger vedrørende livslang udvikling af kompetencer og kvalifikationer".

balancen mellem fleksibilitet og jobsikkerhed, mindskelse af den kønsbetingede lønforskel og bekæmpelse af forskelsbehandling

- at opfordre arbejdsmarkedets parter til på EU-plan at bidrage til, at strategien bliver en succes, navnlig gennem deres fælles arbejdsprogram og deres bidrag til det sociale trepartstopmøde om vækst og beskæftigelse.

2.3.3. *Mobilisering af alle relevante aktører*

Med den første generation af beskæftigelsesretningslinjer blev det forsøgt at fremme inddragelsen af de interesserede parter i EBS, herunder især arbejdsmarkedets parter og de regionale myndigheder. Der blev gjort store fremskridt vedrørende udviklingen af en egentlig territorial dimension, men civilsamfundet deltager stadig ikke i processen. Desuden opfattes de nationale handlingsplaner ofte som ”ejet” af ministerierne og er ikke fuld og helt indarbejdet i de overordnede nationale politiske rammer, hvilket delvist skyldes den manglende inddragelse af de nationale parlamenter.

Medlemsstaterne kan tilskyndes til at udbrede flere målrettede informationer om EBS’ målsætninger og fremgangsmåder, hvorved EBS’ profil og de potentielle interesserede parter vilje og evne til at deltage styrkes. Medlemsstaterne bør aktivt inddrage alle de interesserede parter (herunder civilsamfundet), og det bør tilskyndes og støttes at inddrage passende politiske eller administrative niveauer i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af de nationale strategier. Partnerskabsbaserede lokale og regionale beskæftigelsesstrategier bør tilskyndes og støttes. De nationale handlingsplaner bør indarbejdes fuldt ud i de nationale rammer for beslutningstagning for derved at sikre en forbedring af sammenhængen og ensartetheden. Nogle medlemsstaters gode praksis, navnlig vedrørende inddragelse af parlamentet, bør udbredes.

2.3.4. *Tilstrækkelige økonomiske midler*

Forudsætningen for en effektiv EBS er, at gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelse ligeledes afspejler sig i de finansielle tildelinger. En øget inddragelse af de parlamentariske organer i processen for udarbejdelse af de nationale handlingsplaner bør i sig selv medføre en øget indarbejdelse af beskæftigelsesstrategierne i de nationale politiske rammer, og de foreslåede ændringer af tidsplanen i henhold til strømliningsaftalen bør muliggøre en bedre indarbejdelse i den nationale budgetprocedure, da de nationale handlingsplaner færdiggøres om efteråret.

På Det Europæiske Råds møde i Berlin i 1999 blev Den Europæiske Socialfond udset som værende et centralt økonomisk instrument til støtte for den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den Europæiske Socialfond og de andre strukturfonde skal imidlertid stadig lægge mere vægt på gennemførelsen af EBS. Udfordringen består i at sikre, at strukturfondsprogrammerne i højere grad opfylder de svingende behov på de regionale og nationale arbejdsmarkeder, og at programmerne fortsat får tildelt passende midler, således at disse konkrete problemer kan afhjælpes. Midtvejsevalueringen af programmerne, der skal foretages i 2003, gør det først og fremmest muligt at gennemgå og om nødvendigt omdirigere programmerne for bedre at kunne virkeliggøre målene i de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen og for bedre at kunne afhjælpe de landespecifikke svagheder på arbejdsmarkedene.

*

Nærværende meddelelse er udarbejdet som støtte for og supplement til Kommissionens forårsrapport, som er Kommissionens bidrag til Det Europæiske Råds forårsmøde. Den skal udgøre grundlaget for en omfattende høring af EU-institutionerne samt af alle de interesserede parter i den periode, der går forud for mødet. Med udgangspunkt i disse høringer og i konklusionerne fra Det Europæiske Råds forårsmøde fremlægger Kommissionen et formelt forslag til beskæftigelsesretningslinjer og henstillinger i april 2003.

BILAG: EKSEMPLER PÅ MULIGE INDIKATORER OG MÅL FOR EBS

INDIKATOR	Nuværende mål på EU-plan (2010)	Nuværende situation i EU	Mål for den nye EBS (2010) ¹⁹
Fuld beskæftigelse			
➤ beskæftigelsesfrekvens - Generelt - Kvinder - Ældre arbejdstagere	Stockholm- og Lissabon-målsætninger 67 % (2005), 70 % 57 % (2005), 60 % 50 %	64,5 % (2001) 55 % (2001) 38,8 % (2001)	
➤ Årlig stigning i udbuddet af arbejdskraft i EU		0,7 % (årligt gennemsnit 1995 - 2001)	
Aktive og forebyggende foranstaltninger for ledige og inaktive			
➤ Forebyggelse mod langtidsledighed	Enhver ung og voksen ledig skal tilbydes en nye start inden for henholdsvis 6 måneder og et år (Beskæftigelsesretningslinjerne)	5 medlemsstater opfylder målene (Udkast til den fælles rapport om beskæftigelsen 2002 (KOM(2002) 621)	
➤ Andel af ledige, der deltager i aktive foranstaltninger	20 % (Beskæftigelsesretningslinjerne)	Gennemsnit 33 % (2001) Tre bedste 51 % (2001)	
➤ Mindskelse af ungdomsarbejdsløsheden		EU-gennemsnit 2001: 7,1 % Gennemsnittet for de tre bedste medlemsstater: 3 % (1997-2001)	
➤ Mindskelse af langtidsledigheden		EU-gennemsnit: 3,1 % 2001 Gennemsnittet for de tre bedste medlemsstater: 1 %	

¹⁹ Efter Det Europæiske Råds forårsmøde vil der kunne opstilles passende mål for relevante emner inden for de områder, der fremgår af skemaet.

	(1997-2001)	
--	-------------	--

Gennemgang af skatte- og socialsikringsordningerne			
➤ Lettelse af skattebyrden for lavtlønnede	Medlemsstaterne skal fastlægge nationale mål (Beskæftigelsesretningslinjerne)	37,8 %	
➤ Mindskelse af antallet af fattige arbejdstagere ²⁰ som % af den arbejdsdygtige befolkning (arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende)		Arbejdstagere: 6 % Selvstændige erhvervsdrivende: 17 % (1997)	
Fremme af iværksætterånd med henblik på skabelse af flere og bedre arbejdspladser			
➤ Antal nye virksomheder			
➤ Overlevelseseffektivitet for nye virksomheder			
Omdannelse af sort arbejde til almindeligt arbejde			
➤ Begrænsning af sort arbejde		Store forskelle medlemsstaterne imellem	
Fremme af aktiv aldring			
➤ Forhøjelse af den faktiske gennemsnitlige fratrædelsesalder	Forhøjes med 5 år, dvs. til 65 år	59,9 år	
Indvandring			
➤ Mindskelse af arbejdsløshedsdifferencen mellem tredjelandsborgere og EU-borgere		8,3 procentpoint	
Fremme af tilpasningsevnen på			

²⁰ Fattige arbejdstagere defineres som personer, der er i arbejde, og som har en ækvivalent disponibel indkomst på under 60 % af det nationale gennemsnit for den ækvivalente disponible indkomst. Den ækvivalente disponible indkomst defineres som husholdningens samlede disponible indkomst, der divideres med dens "ækvivalente størrelse".

arbejdsmarkedet			
➤ Mindskelse af forskellen i adgang til uddannelse for arbejdstagere på deltid eller med tidsbegrænsede ansættelseskontrakter i forhold til fuldtidsansatte/tidsbegrænsede ansættelser			
➤ Virksomhedernes investeringer i uddannelse af voksne arbejdstagere		2,3 % (1999) af de samlede lønomkostninger	
➤ Antallet af arbejdsskader og erhvervsygdomme pr. 100.000 arbejdstagere		Indekstal (1994=100, 1999=90)	

Investeringer i menneskelige ressourcer og strategier for livslang uddannelse²¹			
➤ Mindskelse af antallet af unge uden uddannelse	10 % på EU-plan og halvering af 2000-niveauet (%) i alle medlemsstater	19,4 %	
➤ Forbedring af niveauet for uddannelseskvalifikationer for de 25-64-årige (ungdomsuddannelse)	80 %	63,8 %	
➤ Voksnes deltagelse i almen uddannelse og erhvervsuddannelse	15 % på EU-plan og mindst 10 % i alle medlemsstater	8,4 %	
➤ Investeringer per capita i menneskelige ressourcer	Væsentlige årlige stigninger. Mål skal fastlægges på nationalt plan		
Ligestilling mellem mænd og kvinder			
➤ Kønskævheder - beskæftigelse - ledighed		18 procentpoint 2,3 procentpoint	

²¹ Kommissionen har foreslået disse mål inden for rammerne af sin meddelelse om europæiske benchmarks inden for almen uddannelse og erhvervsuddannelse (KOM(2002) 629).

➤ Kønsbetingede lønforskelle		16 % (1998)	
➤ Kønskævheder med hensyn til lederstillinger		7 procentpoint (1998)	
➤ Dækning af udgifterne til pasning af børn under tre år	33 %	7-70 %	
➤ Dækning af udgifterne til pasning af børn i aldersgruppen fra 3 år til den skolepligtige alder	90 %	50-90 %	
Støtte til integration og bekæmpelse af forskelsbehandling af dårligt stillede på arbejdsmarkedet			
➤ Mindskelse af arbejdsløshedsdifferencen for dårligt stillede (f.eks. etniske minoriteter og handicappede)	Medlemsstaterne skal fastlægge nationale mål (Beskæftigelsesretningslinjerne)		
Afhjælpning af regionale skævheder på beskæftigelsesområdet			
➤ Spredning i regionale beskæftigelsesfrekvenser			Se forårsrapporten for 2003