



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.6.2007
KOM(2007) 359 endelig

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

Mod fælles principper for flexicurity:

Flere og bedre job ved hjælp af fleksibilitet og sikkerhed

{SEK(2007) 861}

{SEK(2007) 862}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Udfordringer og muligheder forbundet med globalisering og forandringer	3
2.	En integreret tilgang til flexicurity	4
3.	Flexicurity-politikker: medlemsstaternes erfaringer	8
4.	Flexicurity og dialogen mellem arbejdsmarkedets parter	9
5.	Udvikling af fælles principper for flexicurity	9
6.	Tilgange til flexicurity.....	11
7.	Flexicuritys finansielle dimension	11
8.	Næste skridt: Flexicurity og Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse.....	13
BILAG I TILGANGE TIL FLEXICURITY		14
BILAG II EKSEMPLER PÅ FLEXICURITY		21
BILAG III BAGGRUNDSINDIKATORER FOR FLEXICURITY		24

1. UDFORDRINGER OG MULIGHEDER FORBUNDET MED GLOBALISERING OG FORANDRINGER

Europæernes livsstil og arbejdsliv er under hastig forandring¹. Der kan peges på fire hovedårsager: europæisk og international økonomisk integration, udvikling af nye teknologier, navnlig informations- og kommunikationsteknologier, den demografiske aldring i Europa sammenholdt med en vedvarende relativt lav beskæftigelsesgrad og omfattende langtidsarbejdsløshed, hvilket udgør en fare for de sociale sikringsordninger, og udvikling af segmenterede arbejdsmarkeder med både arbejdstagere med en relativt god beskyttelse og arbejdstagere uden beskyttelse ("insidere" og "outsidere") i mange lande².

Globalisering fremmer overordnet set vækst og beskæftigelse, men de dermed forbundne forandringer kræver også en hurtig reaktion fra virksomhederne og arbejdstagerne. Beskæftigelsen har været stigende i EU, og arbejdsløsheden falder støt. Der er en positiv udvikling, der kan bygges videre på, selv om der stadig er 17 millioner arbejdsløse i EU (2007), og de europæiske økonomier stadig skal omstruktureres. Tilpasning kræver et mere fleksibelt arbejdsmarked kombineret med et sikkerhedsniveau, der indebærer, at der samtidigt tages højde for både arbejdstageres og arbejdsgiveres nye behov. Europa skal skabe flere og bedre arbejdspladser for at kunne forvalte forandringerne og de nye risici på det sociale område. Segmenteringen af arbejdsmarkederne og antallet af jobs præget af manglende stabilitet skal reduceres, og løbende integration og akkumulering af kvalifikationer skal fremmes. Kvinder, unge og indvandrere er allerede overrepræsenteret blandt outsiderne, og ældre arbejdstagere står over for en række vanskeligheder, når de vil bevare deres job eller finde et job³. Selv personer med tidsbestemte kontrakter kan føle sig truet, fordi de i tilfælde af arbejdsløshed står over for de samme vanskeligheder med at finde et nyt job af høj kvalitet.

For at opfylde Lissabon-målene vedrørende flere og bedre job har enkeltpersoner og virksomheder samt medlemsstaterne og EU behov for nye former for fleksibilitet og sikkerhed. Enkeltpersoner har i stigende grad behov for beskæftigelsessikkerhed frem for jobsikkerhed, da færre har det samme job hele livet. Virksomhederne, navnlig SMV'erne, har behov for at kunne tilpasse deres arbejdsstyrke til forandringer i de økonomiske betingelser. De bør kunne ansætte personale, hvis kvalifikationer passer bedre til virksomheden, og som vil være mere produktive og fleksible, og således skabe mere innovation og større konkurrenceevne. Europa tilpasser sig dog ikke godt nok til de voldsomme påvirkninger af økonomien. Dette kan give anledning til yderligere bekymringer vedrørende outsourcing og flytning⁴ og øge indkomstforskellene og andre forskelle mellem faglærte og ufaglærte arbejdstagere⁵. EU og medlemsstaterne skal gøre yderligere fremskridt i retning af opnåelse af en dynamisk og vellykket vidensøkonomi, hvor velstanden er mere jævnt

¹ BEPA (2007): Europe's Social Reality.

² Europa-Kommissionen: Beskæftigelsen i Europa 2004, kapitel 4.

³ OECD (2006): Live longer, work longer. Se også OECD (2007) Employment Outlook.

⁴ BEPA (2006): EU competitiveness and industrial location.

⁵ J. Hudson: Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

fordelt i samfundet. Forandringsprocessen skal skabe flere vindere og mere mobilitet opad. Flere dårligt stillede skal have mulighed for at blive velstillede.

Borgerne i Europa accepterer behovet for tilpasning og forandringer. 76 % af europæerne er enige i, at livsvarig beskæftigelse hos samme arbejdsgiver hører fortiden til. 76 % mener også, at det er et nyttigt aktiv at kunne skifte job uden problemer i dag. 72 % sagde, at arbejdskontrakter bør blive mere fleksible for at fremme jobskabelse. Sluttelig sagde 88 % af borgerne, at regelmæssig efter- og videreuddannelse forbedrer jobmulighederne⁶.

Den fornyede Lissabon-strategi for vækst og beskæftigelse udgør EU's overordnede politiske reaktion på globaliseringens udfordringer og muligheder. Det Europæiske Råd opfordrede medlemsstaterne til mere systematisk at udvikle omfattende politikstrategier inden for rammerne af de nationale reformprogrammer for at forbedre arbejdstagernes og virksomhedernes tilpasningsevne. Kommissionen blev anmodet om sammen med medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter at undersøge mulighederne for udvikling af et sæt fælles principper for flexicurity som en nyttig reference, når der skal opnås mere åbne og tilpasningsdygtige arbejdsmarkeder og mere produktive arbejdspladser⁷.

2. EN INTEGRERET TILGANG TIL FLEXICURITY

Begrundelsen for en integreret tilgang til flexicurity er behovet for at nå den fornyede Lissabon-strategis mål⁸, navnlig vedrørende flere og bedre job, og samtidigt modernisere de europæiske sociale modeller. Dette nødvendiggør politikker, som samtidigt behandler arbejdsmarkedernes fleksibilitet, arbejdets tilrettelæggelse og forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager samt sikkerhed – beskæftigelsessikkerhed og social sikkerhed.

Flexicurity har til formål at sikre, at EU-borgerne kan få en høj grad af beskæftigelsessikkerhed, dvs. mulighed for at finde et job i alle faser af deres aktive liv og gode muligheder for karriereudvikling i et økonomisk miljø, som er under hastig forandring. Flexicurity har også til formål at hjælpe både arbejdstagerne og arbejdsgiverne med at høste alle de fordele, som globaliseringen medfører. Der skabes således en situation, hvor sikkerhed og fleksibilitet kan styrke hinanden indbyrdes.

Medlemsstaterne bør øge indsatsen for at gøre deres arbejdsmarkeder beskæftigelsesvenlige: politiske foranstaltninger udformes og gennemføres ofte lidt efter lidt, hvorved de mere overordnede problemer på arbejdsmarkedet ikke behandles. Alt for ofte har politikkerne til formål *enten* at øge fleksibiliteten for virksomhederne *eller* sikkerheden for arbejdstagerne; følgelig ophæver de hinanden eller er i modstrid med hinanden. Det økonomiske opsving med en økonomisk vækst, der er den højeste i seks år, og skabelsen af syv millioner nye arbejdspladser mellem 2005 og 2008 giver EU og medlemsstaterne store muligheder: det er nu, der er behov for en ekstra indsats og for at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at leve

⁶ European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 261, oktober 2006.

⁷ Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, 23. og 24. marts 2006 og 8. marts 2007.

⁸ Den årlige statusrapport fra december og januar 2006: Retningslinje 21.

op til EU's forpligtelser vedrørende vækst og beskæftigelse samt økonomisk og social samhørighed.

Hvad er flexicurity?

Flexicurity kan beskrives som en integreret strategi, der har til formål at forbedre fleksibiliteten og sikkerheden på arbejdsmarkedet samtidigt.

Fleksibilitet handler på den ene side om vellykkede skift i løbet af en persons liv: fra skole til arbejde, fra et job til et andet, mellem arbejdsløshed eller inaktivitet og arbejde og fra arbejdsliv til pensionisttilværelse. Dette er ikke begrænset til at betyde, at virksomhederne får større frihed til at ansætte og afskedige, eller at tidsbestemte arbejdskontrakter bliver overflødige. Det handler om at give arbejdstagerne mulighed for at få bedre jobs, mobilitet opad og optimal udvikling af deres talent. Fleksibilitet handler også om fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet, evne til hurtigt og effektivt at reagere på nye behov og krav om kvalifikationer i produktionen samt bedre muligheder for at forene arbejde og privatliv. Sikkerhed på den anden side handler om mere end blot sikkerhed for at bevare sit job: det handler også om at forsyne folk med kvalifikationer, som sætter dem i stand til gøre karrierefremskridt, og om at hjælpe dem med at finde et nyt job. Det handler også om en arbejdsløshedsunderstøttelse, der er tilstrækkeligt stor til at lette jobskift. Sluttelig omfatter det uddannelsestilbud for alle arbejdstagere, navnlig lavtuddannede og ældre arbejdstagere.

Således kan både virksomhederne og arbejdstagerne drage fordel af fleksibilitet og sikkerhed, f.eks. af bedre tilrettelæggelse af arbejdet⁹, af mobilitet opad, der skyldes forbedrede kvalifikationer, og af investeringer i uddannelse, der betaler sig for virksomhederne og hjælper arbejdstagerne med at tilpasse sig og acceptere forandringer.

De enkelte elementer i flexicurity

Kommissionen og medlemsstaterne er på baggrund af erfaringer og analyser nået til enighed om, at flexicurity-politikker kan udformes og gennemføres inden for fire politikområder:

- *Fleksible og pålidelige kontrakter* (for både arbejdsgiverne og arbejdstagerne, herunder både insiderne og outsiderne) ved hjælp af moderne arbejdsret, kollektive aftaler og tilrettelæggelse af arbejdet.
- *Helhedsstrategier for livslang læring* for at sikre opretholdelse af navnlig de mest sårbare arbejdstageres tilpasnings- og beskæftigelsesevne.
- *Effektive, aktive arbejdsmarkedspolitikker*, som hjælper folk til at klare hurtige forandringer, mindsker længden af perioderne med arbejdsløshed og letter jobskift.

⁹ OECD (2006): Live longer, work longer.

- *Moderne sociale sikringsordninger*, som omfatter en tilstrækkeligt stor understøttelse og fremmer beskæftigelse og mobilitet på arbejdsmarkedet. Dette omfatter, at de sociale sikringsordninger (arbejdsløshedsunderstøttelse, pensioner og sundhedspleje) dækker bredt og giver borgerne mulighed for at forene arbejde med privatliv og familiemæssige forpligtelser, som f.eks. børnepasning.

Hvordan fungerer flexicurity?

Økonomiske analyser¹⁰ viser, at disse fire elementer kan støtte hinanden indbyrdes, øge beskæftigelsen (samlet set samt for kvinder, unge og ældre), nedbringe risikoen for fattigdom og forbedre den menneskelige kapital.

Mens nogle arbejdstagere oplever en høj grad af fleksibilitet og en lav grad af sikkerhed, har andre *kontrakter*, der hindrer eller forsinker jobskift. Dette gælder især, hvor der findes strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed for at forhindre afskedigelser af økonomiske årsager. Resultaterne af analyserne¹¹ viser, at strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed¹² mindsker antallet af afskedigelser, men hindrer arbejdsløse i at få arbejde. Når virksomhederne afgør, om de skal ansætte nye medarbejdere, vil de tage i betragtning, at det kan koste dyrt at afskedige medarbejderne senere. Dette er især relevant for små virksomheder. Analyser¹³ tyder også på, at selv om betydningen af strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed er begrænset, kan sådanne bestemmelser have negative virkninger for de grupper, som har sværest ved at komme ind på arbejdsmarkedet som f.eks. unge, kvinder, ældre og langtidsarbejdsløse. F.eks. oplever kvinder oftere end mænd perioder, hvor de ikke arbejder, navnlig når de forsøger at forene arbejde og familieliv, og de er derfor mere påvirket af, at virksomhederne ansætter færre medarbejdere på grund af strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed. Strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed fremmer ofte anvendelsen af tidsbegrænsede kontrakter med en ringe grad af beskyttelse, og som giver arbejdstagerne (ofte kvinder og unge) ringe muligheder for opnåelse af tidsubegrænsede kontrakter¹⁴. Resultatet er segmentering af arbejdsmarkedet – et problem, som søges løst ved hjælp af flexicurity. Strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed har naturligvis også positive virkninger. De tilskynder navnlig virksomhederne til at investere i uddannelse og fremmer loyalitet og højere produktivitet blandt arbejdstagerne.

Helhedsstrategier for livslang læring og bedre investeringer i menneskelige ressourcer er nødvendige for at kunne reagere på hurtige forandringer og innovation. Denne faktor viser sig i stigende grad at være afgørende for virksomhedernes konkurrenceevne og arbejdstagernes beskæftigelsesevne på lang sigt. Grunduddannelse af høj kvalitet, brede nøglefærdigheder og løbende investeringer i

¹⁰ Europa-Kommissionen: *Beskæftigelsen i Europa 2006*, kapitel 2.

¹¹ OECD (2007): *Employment Outlook*, s. 69-72.

¹² OECD vurderer, hvor strenge bestemmelserne om beskæftigelsessikkerhed er generelt set. Jf. f.eks. OECD (2004): *Employment Outlook*.

¹³ F.eks. Algan og Cahuc (2004): *Job Protection: the Macho Hypothesis*, IZA DP no. 1192, og Nickell og Layard, (1999): *Labour Market Institutions and Economic Performance*, i: Ashenfelter og Card (Eds.), *Handbook of Labour Economics*.

¹⁴ Europa-Kommissionen: *Beskæftigelsen i Europa 2004*.

kvalifikationer forbedrer virksomhedernes muligheder for at klare de økonomiske forandringer og arbejdstagernes muligheder for at bevare deres job eller finde et nyt. Høj deltagelse i livslang læring har positiv indvirkning på beskæftigelsen og (langtids)arbejdsløsheden¹⁵. Disse investeringer er dog alt for ofte til fordel for de højt kvalificerede arbejdstagere¹⁶. De, der har det største behov for læring, som f.eks. lavtuddannede arbejdstagere, arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter, selvstændige og ældre arbejdstagere, lider mest under de manglende investeringer i uddannelse. Virksomhederne viger tilbage for at investere i kvalifikationer, da veluddannede medarbejdere kan blive ansat af andre arbejdsgivere. Deling af omkostningerne, f.eks. gennem branchefonde, kan udgøre en del af løsningen på dette problem. Rummelige strategier for livslang læring kræver aktiv inddragelse af regeringer, arbejdsmarkedets parter, virksomheder og individuelle arbejdstagere.

Moderne sociale sikringsordninger med arbejdsløshedsunderstøttelse af en passende størrelse samt *aktive arbejdsmarkedspolitikker* er centrale elementer, som giver indkomstsikkerhed og støtte i forbindelse med jobskift. Gode ordninger for arbejdsløshedsunderstøttelse er nødvendige for at kompensere for negativ påvirkning af indkomsten i forbindelse med jobskift, men de kan påvirke intensiteten i jobsøgningen negativt og reducere det økonomiske incitament til at tage arbejde. Dette kan i stort omfang udlignes ved hjælp af effektiv støtte til jobsøgning og arbejdsincitamenter¹⁷, som sikrer balance mellem rettigheder og pligter. Der foreligger dokumentation, som tyder på, at direkte støtte til jobsøgning som f.eks. jobsøgningskurser og jobklubber er blandt de mest effektive foranstaltninger, når arbejdsløse skal have hjælp til at finde et job¹⁸. Jo flere midler, der afsættes til aktive arbejdsmarkedspolitikker, jo lavere vil den samlede arbejdsløshed være¹⁹. Der er en positiv sammenhæng mellem de aktive arbejdsmarkedspolitikkers effektivitet og mere lempelige bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed²⁰.

En vellykket flexicurity-strategi skal skabe den rette balance mellem arbejdsløshedsunderstøttelsesordningens indkomstsikring og en passende aktiveringsstrategi, der er udformet med henblik på at lette skift til beskæftigelse og at fremme karrieremulighederne. Resultaterne af empiriske undersøgelser tyder på, at arbejdstagerne føler sig bedre beskyttet af en tilstrækkeligt stor arbejdsløshedsunderstøttelse end af strenge bestemmelser, der sikrer mod afskedigelse. Aktive arbejdsmarkedspolitikker er også af positiv betydning for arbejdstagernes følelse af sikkerhed²¹. Adspurgt om deres muligheder for at finde nyt arbejde, hvis de afskediges, svarer respondenterne i de forskellige egne af Europa meget forskelligt. F.eks. mener arbejdstagerne i Frankrig, som har strenge bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed, at mulighederne er meget beskedne, mens arbejdstagerne i Danmark, som har moderate bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed, mener, at mulighederne er meget gode²². Dette viser, at en

¹⁵ Beskæftigelsen i Europa 2006: s. 108.

¹⁶ OECD (2005): Promoting Adult Learning.

¹⁷ OECD (2005): From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge: The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, marts 2007.

¹⁹ OECD (2006): OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience.

²⁰ Jochen Kluge (jf. ovenfor).

²¹ OECD (2004, jf. ovenfor) og Postel-Vinay og Saint-Martin (2004): "Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?"

²² European Employment and Social Policy, Special Eurobarometer 261, s. 27.

tilstrækkeligt stor arbejdsløshedsunderstøttelse, effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker og dynamiske arbejdsmarkeder øger følelsen af sikkerhed blandt arbejdstagerne.

3. FLEXICURITY-POLITIKKER: MEDLEMSSTATERNES ERFARINGER

I de senere år har flexicurity-debatten været inspireret af gode resultater på beskæftigelsesområdet og det socioøkonomiske område i visse medlemsstater, hvilket understreges i OECD's revurderede jobstrategi (Jobs Strategy)²³. OECD beskriver i brede træk flexicurity på følgende måde: moderate bestemmelser om beskæftigelsessikkerhed, høj deltagelse i livslang læring, der afsættes mange midler til arbejdsmarkedspolitikker (både passive og aktive), fordelagtige arbejdsløshedsunderstøttelsesordninger med balance mellem rettigheder og pligter, de sociale sikringsordninger dækker bredt, og en stor andel af arbejdstagerne er medlem af en fagforening. De socioøkonomiske resultater er præget af en høj beskæftigelsesgrad, lav arbejdsløshed og en lav relativ fattigdom sammenlignet med gennemsnittet i EU. De undersøgelser, som OECD²⁴, ILO²⁵ og Europa-Kommissionen²⁶ har foretaget, tyder på, at flexicurity-politikker har bidraget til disse gunstige resultater.

I tråd med strategien for vækst og beskæftigelse bør flexicurity ses i en bredere sammenhæng. Sunde og finansielt bæredygtige makroøkonomiske politikker og effektive mikroøkonomiske politikker samt åbne og konkurrencedygtige vare-, tjenesteydelses- og kapitalmarkeder, skaber et miljø, hvor virksomhederne kan gribe de muligheder, der opstår, rejse kapital til nye forretningsideer og skabe arbejdspladser. Flexicurity skal ligeledes suppleres med social- og arbejdsmarkedspolitikker, som er rettet mod de underprivilegerede og de arbejdsløse, der er længst væk fra arbejdsmarkedet.

I bilag II peges der på en række eksempler på lande, der har effektive flexicurity-politikker eller tager deres udfordringer op ved hjælp af omfattende, flexicurity-orienterede løsninger.

For at overvåge effektiviteten af flexicurity-politikkerne drøfter medlemsstaterne og Kommissionen for nærværende fastlæggelsen og anvendelsen af indikatorer, der er relevante for flexicurity. De hidtidige resultater af arbejdet kan findes i bilag III.

²³ OECD (2006): Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy.

²⁴ Ibidem

²⁵ ILO, syvende europæiske regionalmøde, 14.-18. februar 2005: officielle konklusioner nr. 18, ILO, Changing Patterns of Work, Report of the Director-General, June 2006: s. 33-35. Jf. endvidere: S. Cazes and A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006): Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Europa-Kommissionen, GD EMPL: Beskæftigelsen i Europa 2006.

4. FLEXICURITY OG DIALOGEN MELLEM ARBEJDSMARKEDETS PARTER

Aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter er nøglen til at sikre, at flexicurity medfører fordele for alle. Det er af afgørende betydning, at alle berørte parter er klar til at acceptere og tage ansvar for forandringer. Integrerede flexicurity-politikker findes ofte i lande, hvor dialogen - og frem for alt tilliden - mellem arbejdsmarkedets parter samt mellem arbejdsmarkedets parter og myndighederne har spillet en væsentlig rolle. Arbejdsmarkedets parter har ofte de bedste forudsætninger for at behandle arbejdsgivernes og arbejdstagernes behov og se, hvor de kan opnå synergieffekter, f.eks. ved arbejdets tilrettelæggelse eller ved udformningen og gennemførelsen af strategier for livslang læring. Arbejdsmarkedets parters støtte til Lissabon-strategiens centrale mål er et vigtigt aktiv; omsættelse af denne støtte til konkrete politiske initiativer er både regeringernes og arbejdsmarkedets parters ansvar. En omfattende tilgang til flexicurity er i modsætning til separate politiske foranstaltninger uden tvivl det bedste middel til at sikre, at arbejdsmarkedets parter indgår i omfattende drøftelser om tilpasningsevne.

Erfaringerne viser, at en partnerskabstilgang er bedst egnet til udvikling af en flexicurity-politik. Det er naturligvis op til de relevante berørte parter, som er selvstændige organisationer, selv at beslutte, hvorledes de vil deltage i arbejdsmarkedets parters dialog om flexicurity-politikker.

På medlemsstatsplan vil flexicurity afstikke rammerne for en proces for fastsættelse af nationale mål for tilpasning og forandringer inden for beskæftigelse, produktivitet, fleksibilitet og sikkerhed. Denne proces forudsætter øget kendskab til de specifikke behov for forandringer og forbedring af politikker. Den skal indledes af myndighederne, som skal søge at inddrage arbejdsmarkedets parter og andre relevante berørte parter. Der kunne etableres en national dialog med repræsentanter for arbejdsgiverne, arbejdstagerne, regeringen og andre parter, hvis formål er formulering af en række politiske tiltag eller forhandlinger vedrørende en pakke af foranstaltninger. Dette kunne føre til vedtagelse af en national integreret flexicurity-strategi. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at samarbejde med arbejdsmarkedets parter med henblik på at inddrage deres tilgange til flexicurity i deres nationale reformprogrammer.

5. UDVIKLING AF FÆLLES PRINCIPPER FOR FLEXICURITY

Mens flexicurity-politikker og -foranstaltninger skal afspejle de meget forskellige nationale forhold, står alle EU-medlemsstater over for samme udfordring vedrørende modernisering og tilpasning til globalisering og forandringer. Det forekommer derfor at være hensigtsmæssigt at nå til enighed om en række "fælles principper for flexicurity" for at muliggøre nationale debatter inden for rammerne af de fælles mål i strategien for vækst og beskæftigelse.

Disse fælles principper kunne være en nyttig reference, når der skal opnås mere åbne og tilpasningsdygtige arbejdsmarkeder og mere produktive arbejdspladser. De bør hjælpe medlemsstaterne ved fastlæggelsen og gennemførelsen af flexicurity-strategier, som fuldt ud tager hensyn til deres forskellige specifikke udfordringer, muligheder og forhold, under aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

Der kunne f.eks. være tale om følgende fælles principper:

- (1) Flexicurity omfatter fleksible og pålidelige kontrakter (for både arbejdsgiverne og arbejdstagerne, herunder både insidern og outsiders), omfattende strategier for livslang læring, effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker og moderne sociale sikringsordninger. Formålet er at styrke gennemførelsen af strategien for vækst og beskæftigelse, at skabe flere og bedre job og at styrke de europæiske sociale modeller gennem tilvejebringelse af nye former for fleksibilitet og sikkerhed for at øge tilpasningsevnen, beskæftigelsen og den sociale samhørighed.
- (2) Flexicurity giver balance mellem rettigheder og pligter for arbejdsgiverne, arbejdstagerne, jobsøgerne og myndighederne.
- (3) Flexicurity bør tilpasses de specifikke vilkår, arbejdsmarkeder og forhold mellem arbejdsgiverne og arbejdstagerne i de enkelte medlemsstater. Der er ikke tale om, at der kun skal findes en enkelt arbejdsmarkedsmodel eller en enkelt politisk strategi.
- (4) Flexicurity bør reducere den store forskel mellem arbejdsmarkedets insidere og outsiders. De nuværende insidere har behov for støtte, således at de er forberedt og beskyttet i forbindelse med jobskift. De nuværende outsiders – herunder også gruppen af arbejdsløse, som har en overrepræsentation af kvinder, unge og indvandrere – skal have bedre muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet og opnå stabile kontraktforhold.
- (5) Intern (inden for virksomheden) samt ekstern (fra en virksomhed til en anden) flexicurity bør fremmes. Tilstrækkelig fleksibilitet i forbindelse med ansættelser og afskedigelser skal suppleres med sikre jobskift. Mobilitet opad skal lettes, og mulighederne for at gå fra arbejdsløshed eller inaktivitet og ind på arbejdsmarkedet skal forbedres. Arbejdspladser af høj kvalitet med kompetente ledere, god tilrettelæggelse af arbejdet og løbende forbedring af kvalifikationer er en del af målene med flexicurity. Den sociale beskyttelse skal støtte og ikke hindre mobilitet.
- (6) Flexicurity bør støtte ligestillingen ved at fremme lige adgang til beskæftigelse af høj kvalitet for kvinder og mænd og ved at give muligheder for at forene arbejde og familieliv og skabe lige muligheder for indvandrere, unge, handicappede og ældre arbejdstagere.
- (7) Flexicurity kræver et klima præget af tillid og dialog mellem myndighederne og arbejdsmarkedets parter, hvor alle er klar til at tage ansvar for forandringer og finde frem til velafbalancerede politiske pakkeløsninger.
- (8) Der er også omkostninger forbundet med flexicurity-politikker, og disse skal derfor gennemføres således, at der bidrages til fornuftige og bæredygtige finanspolitikker. De bør også sigte mod en retfærdig fordeling af omkostninger og fordele, navnlig mellem virksomheder, enkeltpersoner og det offentlige, og der skal i den forbindelse tages særligt hensyn til SMV'ernes specifikke situation. Effektive flexicurity-politikker kan samtidigt bidrage til en sådan overordnet målsætning.

6. TILGANGE TIL FLEXICURITY

Indførelsen af fælles principper for flexicurity i medlemsstaterne kræver fastlæggelse af nøje planlagte kombinationer og pakker af politikker og foranstaltninger. Da de socioøkonomiske, kulturelle og institutionelle forhold i medlemsstaterne er meget forskellige, vil der også være forskelle mellem de specifikke kombinationer og pakker.

Mens flexicurity ikke indebærer, at der kun anvendes en enkelt arbejdsmarkedsmodel eller en enkelt politisk strategi, giver eksempler på bedste praksis fra hele Europa derimod medlemsstaterne gode muligheder for at lære af hinanden gennem analyse af de løsninger, der fungerer bedst i de enkelte lande.

Der kan peges på en række generelle, "typiske" kombinationer og pakker med politikker vedrørende flexicurity, som kan hjælpe, når landene skal tackle de typiske problemer, som de møder på vejen mod flexicurity – disse kaldes tilgange til flexicurity. De fire typiske tilgange – og de problemer, som de søger at løse – er beskrevet i bilag I. De afspejler ikke, og *kan* ikke afspejle, den konkrete situation i et specifikt land. Hver enkelt tilgang – eller forskellige kombinationer af tilgange – vedrører specifikke problemer, som en række forskellige medlemsstater står over for.

Disse tilgange er blevet udviklet på grundlag af medlemsstaternes forhold og den rapport, som ekspertgruppen vedrørende flexicurity har udarbejdet²⁷.

Medlemsstaterne bør under hensyntagen til deres egen specifikke situation og institutionelle baggrund og efter høring af arbejdsmarkedets parter og andre berørte parter undersøge deres specifikke problemer og de typiske tilgange til flexicurity, som kan bidrage til at løse dem, med henblik på at vælge deres egen omfattende tilgang til opnåelse af bedre kombinationer af fleksibilitet og sikkerhed.

De typiske tilgange bør også fungere som et redskab til gensidig læring og benchmarking inden for rammerne af den fornyede Lissabon-strategi.

7. FLEXICURITYS FINANSIELLE DIMENSION

Fremskyndelse af økonomiske forandringer og forandringer på arbejdsmarkedet kræver, at arbejdstagerne foretager hyppigere jobskift i løbet af deres karriere. Dette betyder, at arbejdstagerne kan have behov for arbejdsløshedsunderstøttelse, samtidig med at de får støtte til aktiv jobsøgning og forbedring af deres kvalifikationer.

I lande, hvor der findes en ordning for arbejdsløshedsunderstøttelse, og understøttelsen er fordelagtig, bør princippet om rettigheder og pligter tages i anvendelse for at gøre ordningen omkostningseffektiv. I lande, hvor understøttelsesordningerne ikke er så godt udviklede, kan myndighederne overveje at tilføre midler til forbedring af flexicurity-politikkerne og dække eventuelle yderligere omkostninger ved hjælp af forskellige kilder (øgede skatter eller sociale bidrag).

²⁷ Flexicurity Pathways, rapport udarbejdet af professor Ton Wilthagen, referent for ekspertgruppen vedrørende flexicurity, maj 2007.

Udgifterne til flexicurity bør dog altid vurderes i forhold til de økonomiske fordele, der kan opnås ved mere dynamiske arbejdsmarkeder samt større beskæftigelse og produktivitet. I en undersøgelse²⁸ vurderes det, at en stigning på 10 % i de midler, der afsættes til aktive arbejdsmarkedspolitikker pr. arbejdsløs person, mindsker arbejdsløsheden med 0,4 %. Tidlig indgriben mindsker de omkostninger, der opstår på grund af arbejdsløshed på lang sigt, de omkostninger på sundhedsområdet, der skyldes arbejdsløshed, og de omkostninger, der skyldes social udstødelse²⁹.

Forbedret livslang læring forudsætter en mere effektiv og i visse tilfælde større brug af offentlige og private ressourcer, hvilket dog skulle kunne betale sig, da der skabes flere job og større arbejdsproduktivitet. Det anslås, at personer, som deltager i efter- og videreuddannelse på arbejdspladsen, i gennemsnit tjener 5 % mere end dem, som ikke deltager i sådan uddannelse³⁰. En betydelig del af udgifterne forbundet med uddannelse på arbejdspladsen bæres på nuværende tidspunkt af arbejdsgiverne, hvilket også vil gælde i fremtiden. Derudover kan offentlige politikker også stimulere livslang læring, som finansieres af enkeltpersoner, f.eks. ved hjælp af skattefradrag. I de fleste lande kan arbejdstagerne også blive pålagt ansvaret for investeringer i livslang læring og deltagelse i de uddannelsesaktiviteter, der udbydes. Arbejdstagerne kan således også bære en del af udgifterne, f.eks. ved at investere deres tid i uddannelse.

En styrkelse af de aktive arbejdsmarkedspolitikker kan kræve, at nye ressourcer koncentrerer sig på individualiserede og forebyggende politikker. Sådanne politikker bliver dog ikke mere effektive, hvis de blot tilføjes flere midler. Deres effektivitet afhænger af deres kvalitet og relevans for arbejdsmarkedet, af at de er skræddersyede, og af at der er en effektiv kombination mellem sikkerhed og villighed til at acceptere forandringer og dynamiske arbejdsmarkeder. Politiske tiltag til bekæmpelse af forskelsbehandling supplerer også aktive arbejdsmarkedspolitikker.

Flexicurity-politikker medfører ofte øgede omkostninger på budgettet og skal være fuldt ud forenelige med fornuftige og bæredygtige finanspolitikker. I visse lande er udgifterne til flexicurity høje nok som sådan, men effektiviteten skal øges, navnlig gennem forbedring af strukturen for livslang læring og aktive arbejdsmarkedspolitikker. I andre lande er der klart et behov for yderligere ressourcer og dermed flere offentlige og private midler (i det mindste på kort sigt). Disse yderligere midler medfører dog ikke nødvendigvis øgede offentlige udgifter, men kan også opnås ved hjælp af en rimelig fordeling af udgifterne mellem virksomheder, enkeltpersoner og det offentlige eller ved at tage offentlige midler fra andre politikområder.

²⁸ Bassani og Duval: "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", OECD WP n° 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva: Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente og Ciccone: "Human capital in a global and knowledge-based economy", maj 2002.

Finansiering af flexicurity-politikker: EF-tilskud

I Fællesskabets retningslinjer for samhørighed og retningslinjerne for udvikling af landdistrikter peges der på det bidrag, som politikkerne på disse områder yder til EU's strategiske målsætninger, herunder navnlig Lissabon-strategien. Mere specifikt er alle de foranstaltninger, der falder ind under retningslinjerne for beskæftigelsen (således også flexicurity-politikker), berettiget til støtte fra Den Europæiske Socialfond (ESF), hvilket indebærer, at der stilles ca. 70 mia. EUR til rådighed for medlemsstaterne i programmeringsperioden 2007-2013. I mange tilfælde kan Den Europæiske Fond for Regional Udvikling også give økonomisk støtte. Blandt de aktioner, der kunne støttes, findes uddannelse på arbejdspladsen og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, herunder jobsøgningsstøtte for arbejdsløse, livslang læring og fremme af selvstændig erhvervsvirksomhed og iværksætterkultur. Den Europæiske Fond for Tilpasning til Globaliseringen kan også give et betydeligt EF-tilskud.

8. NÆSTE SKRIDT: FLEXICURITY OG LISSABON-STRATEGIEN FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

Formålet med denne meddelelse er at fremme omfattende drøftelser mellem EU-institutionerne, medlemsstaterne, arbejdsmarkedets parter og andre berørte parter, således at Det Europæiske Råd inden udgangen af 2007 kan vedtage et sæt fælles principper for flexicurity. Disse fælles principper bør således inspirere og bidrage til gennemførelse af de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse og navnlig retningslinjerne for beskæftigelsen.

Den næste fælles beskæftigelsesrapport (2007/2008) bør fokusere sin analyse på udviklingen i medlemsstaterne med hensyn til udarbejdelse af omfattende politiske strategier, der dækker flexicuritys fire elementer. I sin analyse af dette års nationale reformprogrammer fra Lissabon vil Kommissionen fremsætte de første bemærkninger til, hvordan medlemsstaterne kunne udnytte de fælles principper og tilgange til flexicurity til udformning af deres egne specifikke politikker.

I løbet af hele næste cyklus for de integrerede retningslinjer vil medlemsstaterne blive opfordret til at anvende deres nationale reformprogrammer til eksplicit afrapportering om deres flexicurity-strategier. Kommissionen vil overvåge disse strategier inden for rammerne af de årlige statusrapporter og aflægge rapport om udviklingen med hensyn til flexicurity-strategierne ved slutningen af Lissabon-cyklussen. Kommissionen vil foreslå et styrket og mere fokuseret program for gensidig læring for at sikre, at medlemsstaterne drager fordel af de flexicurity-politikker, der fungerer.

På baggrund af den rolle, som dialogen mellem arbejdsmarkedets parter spiller ved fastlæggelsen og gennemførelsen af vellykkede flexicurity-strategier, vil Kommissionen opfordre arbejdsmarkedets parter i Europa til at indgå i en dialog på europæisk plan på grundlag af de fælles principper for flexicurity, som Det Europæiske Råd har godkendt. Disse drøftelser vil supplere og bidrage til at styrke arbejdsmarkedets parter centrale rolle i de forskellige lande. På det sociale trepartstopmøde i 2008 kunne der således fokuseres på drøftelser om flexicurity.

BILAG I

TILGANGE TIL FLEXICURITY

Tilgang 1: behandling af problemerne vedrørende kontraktmæssig segmentering

Denne tilgangsmodel er af interesse for lande, hvor den største udfordring er segmenterede arbejdsmarkeder med insidere og outsiders. Formålet med denne tilgang vil være at fordele fleksibilitet og sikkerhed mere jævnt over hele arbejdsstyrken. Den vil gøre det lettere for nytilkomne at få beskæftigelse og vil fremme deres muligheder for at få bedre kontrakter

I disse lande er tidsbegrænsede kontrakter blevet set som den vigtigste vej til opnåelse af beskyttelse inden for rammerne af arbejdsretten og kollektive aftaler. Uddannelsesmulighederne og bestemmelserne vedrørende social sikkerhed for arbejdstageren har også tendens til at afhænge af, at denne har en tidsbegrænset kontrakt. Som følge af forsøg på at øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet er der blevet udviklet en lang række forskellige former for tidsbegrænsede kontrakter, tilkaldekontrakter, kontrakter vedrørende arbejdstagere, der ansættes gennem vikarbureauer, osv. Ofte har arbejdstagerne i lang tid tidsbegrænsede kontrakter, som fornyes flere gange, før de opnår et tidsbegrænset kontrakt. Disse kontrakter risikerer at komme til at fungere som en fælde snarere end som et springbræt. I disse lande er der tendens til, at sikkerheden snarere opnås ved jobsikkerhed end ved sociale ydelser. Som følge heraf er arbejdsløshedsunderstøttelsen ret lav, og de sociale sikringsordninger er ret svage. De ansvarlige for understøttelsen og den offentlige arbejdsformidling har i den nuværende situation behov for institutionelle forbedringer, således at de arbejdsløse kan blive tilbudt forsvarlig forvaltning og effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker.

Det ville medføre fordele for borgerne og samfundet, hvis der skabes et effektivt springbræt, som sætter arbejdstagerne i stand til at komme ind på og få en karriere på arbejdsmarkedet samt opnå mobilitet opad.

Inden for området *kontrakter* vil sigtet med denne tilgang være at forbedre forholdene for arbejdstagere, som har tidsbegrænsede kontrakter, som ansættes gennem bureauer, som har tilkaldekontrakter osv. Det ville sikre, at disse arbejdstagere opnår en tilstrækkelig beskyttelse, herunder f.eks. ligeløn, og at arbejdstagere med tilkaldekontrakter sikres et mindsteantal arbejdstimer. Andre ansættelsesvilkår som f.eks. dækning af erhvervstilknyttede pensionsordninger og adgang til uddannelse ville også finde anvendelse på disse arbejdstagere. Lovgivning og kollektive aftaler vil begrænse brugen af flere på hinanden følgende atypiske kontrakter og forbedre mulighederne for, at der med tiden opnås bedre kontrakter.

En anden mulighed ville være at lave en ny form for tidsbegrænsede kontrakter. Med denne valgmulighed ville arbejdstagerne få en tidsbegrænset kontrakt lige fra begyndelsen af ansættelsesforholdet og ville ikke længere, som det ofte er tilfældet på nuværende tidspunkt, begynde med en række tidsbegrænsede kontrakter eller kontrakter med vikarbureauer. Den tidsbegrænsede kontrakt vil blive ændret, således at der løbende opbygges jobbeskyttelse. I begyndelsen vil der være en basis-jobbeskyttelse, og beskyttelsen vil efterhånden blive mere omfattende i løbet af ansættelsesforholdet, indtil der opnås fuldstændig beskyttelse. Denne tilgang, hvor ansættelsesforholdets varighed er bestemmende for beskyttelsens omfang, vil sikre, at der efterhånden opnås bedre kontraktforhold; risikoen for at sidde fast i kontrakter, der giver en mindre grad af beskyttelse, vil således blive mindsket.

Det ville indebære en ændring af reglerne for afskedigelser af økonomiske årsager i forbindelse med tidsubegrænsede kontrakter for at løse problemerne vedrørende bureaukrati og langvarige procedurer, forbedre resultaternes gennemsigtighed og gøre processen mere pålidelig.

Hvad angår *livslang læring* bør arbejdsgiverne og myndighederne samarbejde om at forbedre uddannelsesmulighederne for midlertidigt ansatte. På nuværende tidspunkt tilbydes disse i mange tilfælde ikke uddannelsesmuligheder, fordi arbejdsgiveren ikke er sikker på, hvor længe han ønsker at opretholde ansættelsesforholdet. Uddannelsesfonde og –institutter skal oprettes på brancheplan eller regionalt plan for at sikre, at alle tilbydes uddannelsesmuligheder. Incitamenter for arbejdstagerne og virksomhederne, herunder finansielle bidrag og skattefradrag, skal styrkes for at øge deltagelsen.

Ved indførelsen af *aktive arbejdsmarkedspolitikker* skal de offentlige arbejdsformidlinger som første skridt tilføres yderligere personale og kvalifikationer. Samarbejde med markedspartnere som f.eks. vikarbureauer skal overvejes. Aktive arbejdsmarkedspolitikker skal ændres, således at de støtter ikke bare (langtids)arbejdsløse, men også personer, som hyppigt oplever perioder med arbejdsløshed.

De sociale sikringsordninger skal sikre, at vikaransatte får mulighed for at akkumulere rettigheder, og forbedre mulighederne for overførsel af rettigheder mellem virksomheder eller brancher. De skal ændres således, at der gives en højere understøttelse i kortere arbejdsløshedsperioder. Indførelsen af et socialhjælpsystem skal overvejes for at øge borgernes mobilitet og gøre dem mindre afhængige af støtte fra familiens side.

Tilliden mellem *arbejdsmarkedets parter* skal styrkes yderligere ved at give dem mulighed for at gøre fordelene ved forandringer synlige for deres medlemmer.

Hvad angår *rækkefølgen af foranstaltningerne og deres finansiering*, vil der blive givet højeste prioritet til behandling af segmentering, hvilket giver anledning til begrænsede direkte udgifter. Foranstaltninger inden for livslang læring og aktive arbejdsmarkedspolitikker er af største betydning, men kan tage tid at gennemføre. De forudsætter også offentlige og private investeringer. Forbedring af den sociale sikkerhed, navnlig etablering af socialhjælp, kan nødvendiggøre yderligere offentlige midler eller omfordeling af disse og skal kombineres med overvågning og betingelser for udbetaling af understøttelse for at sikre, at anvendelsen af de offentlige midler er omkostningseffektiv. Parallelt hermed vil indførelsen af disse betingelser muliggøre ændringer af reglerne vedrørende afskedigelser af økonomiske årsager.

Tilgang 2: udvikling af flexicurity inden for virksomheden og sikkerhed i forbindelse med jobskift

Denne tilgangsmodel er af interesse for lande med relativt begrænset jobomsætning på arbejdsmarkedet. Den vil indebære en forøgelse af investeringerne i beskæftigelsesevne for at give arbejdstagerne i virksomhederne mulighed for løbende at opgradere deres kvalifikationer og således være bedre rustet til fremtidige ændringer af produktionsmetoderne og tilrettelæggelsen af arbejdet. Denne tilgang vil også række ud over den enkelte arbejdsplads og den enkelte arbejdsgiver, idet der etableres ordninger, der giver sikre og vellykkede jobskift i tilfælde af virksomhedsomstruktureringer og afskedigelser

De lande, som er målet for denne tilgang, er præget af større virksomheder med et højt jobbeskyttelsesniveau. Arbejdstagerne har en stærk tilknytning til deres virksomhed, og dynamikken på arbejdsmarkedet er relativt beskeden. I de senere år er denne tradition kommet under pres, fordi virksomhedsomstruktureringer og outsourcing er begyndt at forekomme hyppigere. De sociale sikringsordninger i disse lande er overordnet set gode, og understøttelsen er tilstrækkelig. Det er stadig en udfordring at kombinere en høj understøttelse med stærke incitamenter til at acceptere et job. Udgifterne til aktive arbejdsmarkedspolitikker er i mange tilfælde blevet forøget kraftigt, men programmerne er ikke altid effektive, navnlig hvad angår de langtidsarbejdsløses muligheder for at finde et job.

Hvis arbejdstagerne bliver mere villige til at skifte virksomhed, vil det medføre fordele for både borgerne og samfundet. Arbejdstagerne vil være mere tilbøjelige til at tage den risiko, der er forbundet med jobskift, hvis understøttelsen er tilstrækkeligt stor i overgangsperioden, og hvis der er reelle muligheder for at få et nyt og bedre job.

Kontrakterne skal leve op til følgende krav: a) en forebyggende tilgang med løbende investeringer i livslang læring (se nedenfor), forbedrede muligheder for fleksibel arbejdstid og ordninger, som gør det muligt at kombinere arbejde og omsorgsforpligtelser, b) tidlig indgriben i den forstand, at arbejdstageren begynder at søge efter et nyt job, før afskedigelsen er en realitet, nemlig så snart det står klart, at en afskedigelse er sandsynlig, og c) fælles tiltag fra alle de berørte parter side. Arbejdsgiverne, arbejdsmarkedets parter, offentlige arbejdsformidlinger og vikarbureauer skal samarbejde om tilrettelæggelse af jobskift og forebyggelse af, at afskedigede arbejdstagere bliver (langtids)arbejdsløse. Hvis disse betingelser opfyldes, kan afskedigelsesprocedurerne blive lettet betydeligt samt blive mindre omkostningstunge og tidskrævende.

Virksomhederne forventes at øge deres investeringer i livslang uddannelse og arbejdsstyrkens beskæftigelsesevne kraftigt. Dette skal gøres således, at der tages hensyn til virksomhedernes forskelligheder og størrelse. Programmer for udvikling af kvalifikationer skal omfatte personlig uddannelse og personlige programmer for karriereforløb for hver enkelt arbejdstager. Sådanne programmer skal ses som en del af ansættelseskontrakten og udgør en gensidig forpligtelse til, at parterne skal gøre alt, hvad de kan, for at de vedtagne kvalifikationskrav opfyldes. Beskæftigelsesevne skal også gøres til genstand for forhandlinger på virksomheds- eller brancheplan. Kollektive aftaler skal fastsætte kvalifikationskrav for hvert enkelt fag, indeholde bestemmelser om de uddannelsesmuligheder, der er nødvendige for opnåelse af kvalifikationerne, og fastsætte frister for arbejdstagernes opfyldelse af kravene. I brancher, der domineres af SMV'er, ville det ved udarbejdelsen af effektive politikker for udvikling af menneskelig kapital være nyttigt med samarbejde på brancheplan.

Aktive arbejdsmarkedspolitikker, der forvaltes af de offentlige arbejdsformidlinger, kan bidrage til vellykkede jobskift (jf. ovenfor). Derudover skal de offentlige arbejdsformidlinger fokusere på de langtidsarbejdsløse. De skal tilbyde dem programmer, som er bedre tilpasset arbejdsmarkedets behov, og personlig coaching for jobsøgere.

Sociale sikringsordninger skal fokusere på betingelser for udbetaling af understøttelse og effektiv overvågning af jobsøgningsindsatsen. Om end den generelt er tilstrækkelig, kan det dog blive nødvendigt at øge understøttelsens størrelse i de første arbejdsløshedsperioder for at forbedre situationen for arbejdstagere, der er i færd med at skifte job.

Selv om dialogen mellem arbejdsmarkedets parter på institutionelt plan er god, er der et tvingende behov for at styrke tilliden mellem arbejdsmarkedets parter, navnlig på nationalt plan. Decentrale instanser skal så vidt muligt inddrages i forhandlingerne.

Hvad angår rækkefølgen af foranstaltningerne og deres finansiering, vil der blive givet højeste prioritet til virksomhedernes og branchernes foranstaltninger og investeringer for at videreudvikle flexicurity og sikkerhed i forbindelse med jobskift. Dette skal gå hånd i hånd med, at afskedigelsesprocedurerne ændres, således at tidlig indgriben og jobskift muliggøres. Forbedrede aktive arbejdsmarkedspolitikker vil kræve bedre udnyttelse af midlerne frem for flere midler.

Tilgang 3: behandling af problemerne vedrørende forskelle mellem arbejdstagernes kvalifikationer og muligheder

Denne tilgangsmodel er af interesse for lande, hvor den største udfordring er store forskelle i befolkningen med hensyn til kvalifikationer og muligheder. Den vil fremme lavtuddannedes muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet og udvikle deres kvalifikationer med henblik på at få en mere fast tilknytning til arbejdsmarkedet

I disse lande er beskæftigelsesgraden normalt høj, men ikke alle grupper er repræsenteret i samme omfang. Der er behov for at fremme mobilitet opad. Kontrakterne er normalt tilstrækkeligt fleksible, men skal i visse tilfælde beskytte de svage grupper på arbejdsmarkedet bedre. Forskelle med hensyn til kvalifikationer og muligheder kan medføre segmentering i visse sektorer og på visse arbejdspladser samt i resultaterne på arbejdsmarkedet. Der er risiko for, at specifikke grupper (kvinder, enlige mødre, indvandrere, handicappede, unge og ældre arbejdstagere) udelukkes fra arbejdsmarkedet. Dette kan medføre, at store dele af befolkningen modtager varige ydelser, og kan øge antallet af fattige. Aktive arbejdsmarkedspolitikker giver stærke incitamenter til accept af de job, der tilbydes, men der kan være behov for en indsats for at sikre fremskridt med hensyn til jobkvaliteten og kvalifikationsniveauet.

Det vil være til fordel for borgerne og samfundet, hvis de lavtuddannede tilbydes bedre muligheder for social mobilitet. Dette skal ske ved at forberede arbejdstagerne således, at de kan skifte til andre fag med nye muligheder.

De kontrakter, der indgås, ville give lavtuddannede arbejdstagere mulighed for at tage beskæftigelse på betingelser, der er gunstige for potentielle arbejdsgivere, men ville også give dem mulighed for at opnå mere stabile kontraktforhold, når de har forbedret deres kvalifikationer, og ansættelsesforholdet bliver af mere permanent karakter.

Politikker for livslang læring vil behandle problemerne vedrørende kvalifikationsforskelle blandt arbejdstagerne, idet der begyndes med ordningerne for grunduddannelse. Antallet af personer, der forlader skolen tidligt, skal mindskes, og det generelle kvalifikationsniveau blandt afgangseleverne skal forbedres. Problemer vedrørende mangel på læse-, skrive- og regnefærdigheder blandt voksne skal løses. Erhvervsuddannelsen vil blive målrettet mod navnlig de lavtuddannede. Kombinationer af arbejde og uddannelse og mobilitet mellem uddannelsessystemerne vil blive fremmet. Uformel læring skal anerkendes og valideres, og der skal tilrettelægges lettilgængelige sprog- og computerkurser på og uden for arbejdspladsen. Under hensyntagen til deres forskellighed og størrelse skal

virksomhederne udvikle omfattende kvalifikationsstrategier, som giver alle ansatte muligheder for at deltage i uddannelse og opnå nye kvalifikationer. Myndighederne kan forbedre virksomhedernes incitament til at investere i arbejdsstyrken ved hjælp af skattebegunstigelser eller andre redskaber. Men de øger også incitamenterne for arbejdstagerne ved f.eks. at oprette en ordning med individuelle uddannelseskonti. Sådanne konti vil give arbejdstagerne mulighed for at bruge en vis (arbejds)tid og et vist beløb på deres personlige udvikling i samarbejde med deres arbejdsgiver.

I forbindelse med aktive arbejdsmarkedspolitikker vil der blive sondret klart mellem de jobsøgere, der har tilstrækkelige kvalifikationer, og jobsøgere, der har behov for at forbedre deres kvalifikationer. For den første gruppes vedkommende kan der blive fokuseret på individuel jobsøgningsstøtte. For den anden gruppes vedkommende skal de aktive arbejdsmarkedspolitikker dog fokusere på sikring af tilstrækkelig uddannelse for at støtte mobilitet opad og varig, frem for hurtig, tilbagevenden til arbejdsmarkedet.

De sociale sikringsordninger skal give lavtuddannede understøttelsesmodtagere incitament og overvåge overholdelsen af betingelserne for udbetaling af understøttelse for at sikre, at det kan betale sig at arbejde. Supplerende hjælp eller gradvis udfasning af understøttelsen kan om nødvendigt anvendes til dette formål. De kunne således bidrage til, at problemer vedrørende fattige arbejdstagere undgås. De vil også bidrage til at mindske de ikke-lønrelaterede arbejdskraftomkostninger til lavtuddannede arbejdstagere.

Hvor partnerskaber mellem arbejdsmarkedets parter ikke spiller nogen stor rolle, kunne dialogen mellem arbejdsmarkedets parter genoplives ved hjælp af drøftelser af nye emner som f.eks. FoU, innovation samt uddannelse og kvalifikationer.

Hvad angår rækkefølgen af foranstaltningerne og deres finansiering skal gennemførelse af forbedringer af grunduddannelsen prioriteres højt, men det vil tage tid at gennemføre disse forbedringer. Forbedret uddannelse på arbejdspladsen vil kræve private investeringer suppleret med incitament fra det offentliges side. Effektive arbejdsmarkedspolitikker og politikker vedrørende social sikring, som skal gøre det mere attraktivt at ansætte de lavtuddannede, skal forbedres.

Tilgang 4: forbedring af mulighederne for personer på understøttelse og personer, der udfører sort arbejde

Denne tilgangsmodel er af interesse for lande, der for nylig har oplevet omfattende økonomiske reformer, som har medført, at et stort antal personer er på langtidsydelse og har ringe muligheder for at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Formålet vil være at forbedre mulighederne for understøttelsesmodtagere og at ændre sort arbejde til formel beskæftigelse gennem udvikling af effektive arbejdsmarkedspolitikker og ordninger for livslang læring, der kombineres med en tilstrækkeligt stor arbejdsløshedsunderstøttelse

I disse lande blev traditionelle virksomheder, som ofte var industrivirksomheder, tvunget til at afskedige et stort antal arbejdstagere. De arbejdsløse får en understøttelse, som i mange tilfælde snarere er udformet som "en godtgørelse for at forlade arbejdsmarkedet" end en "hjælp til at finde et nyt job". Investeringerne i aktive arbejdsmarkedspolitikker er begrænsede, og mulighederne for at finde et nyt job er beskedne. De ansvarlige for understøttelsen og den offentlige arbejdsformidling har behov for institutionelle forbedringer,

således at de kan sørge for effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker. Der udvikles nye økonomiske aktiviteter, navnlig på tjenesteydelsesområdet. For understøttelsesmodtagere er det vanskeligt at gribe de beskæftigelsesmuligheder, der er forbundet med denne nye økonomiske udvikling. Nye job giver ofte en for ringe beskyttelse, mens nogle af de foranstaltninger, der finder anvendelse på gamle job kan være for restriktive. Der er stadig kønsbetingede forskelle. Mange vælger sort arbejde. Svage erhvervsuddannelsesordninger gør det vanskeligt for lavtuddannede arbejdstagere og unge uden erhvervserfaring at tilpasse sig arbejdsmarkedets krav.

Hvis der skabes nye muligheder for de arbejdsløse, og sort arbejde stoppes, vil det medføre fordele for borgerne og samfundet.

Hvad angår kontrakter, skal det sikres, at arbejdstagere i nye erhvervssektorer, som i mange tilfælde har tidsbegrænsede kontrakter eller tilkaldekontrakter, kan få en tilstrækkelig beskyttelse. Hvis man forbedrer rettighederne for de personer, der udfører sort arbejde, og giver dem adgang til erhvervsuddannelse, kunne det blive mere attraktivt at flytte sort arbejde over i den formelle del af økonomien. Større beskæftigelse i den formelle del af økonomien vil medføre øgede skatteindtægter og sociale bidrag. Overførsel til den formelle økonomi ville også nødvendiggøre yderligere reformer af skatten på arbejde, kravene til registrering af virksomheder samt styrkelse af arbejdstilsynene og finansielle institutioner, der bekæmper sort arbejde. Arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter ville kunne drage fordel af øgede investeringer i deres uddannelse og tidlig indgriben i tilfælde af forestående afskedigelse. Hvis disse betingelser er opfyldt, er behovet for at anvende strenge regler over for afskedigelser af økonomiske årsager mindre.

Ordninger for livslang læring, almen uddannelse og erhvervsuddannelse skal udvikles i samarbejde med virksomhederne og være tilpasset arbejdsmarkedets behov. Virksomhedernes investeringer i livslang læring skal stimuleres. En forpligtelse for arbejdsgiverne til at investere i deres ansatte kunne være et centralt emne i de kollektive overenskomstforhandlinger. Udvikling af ordninger for livslang læring og erhvervsuddannelse vil kræve et tæt partnerskab mellem private virksomheder og myndighederne. Der er behov for en bedre sammenhæng mellem tildelingen af ressourcer og resultaterne af uddannelsen, for at disse ordninger kan blive omkostningseffektive.

De offentlige arbejdsformidlingers administrative kapacitet skal prioriteres højt. Dette kræver forbedringer med hensyn til personalets størrelse og kvalifikationer samt beslutningsprocessen og arbejdets tilrettelæggelse. Samarbejdet mellem de ansvarlige for udbetaling af understøttelse og de offentlige arbejdsformidlinger skal styrkes for at opnå effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker. De aktive arbejdsmarkedspolitikker skal være rettet mod de langtidsarbejdsløse, handicappede arbejdstagere og arbejdstagere, som er truet af afskedigelse. De skal give skræddersyet hjælp, herunder programmer, som er bedre tilpasset arbejdsmarkedets behov, således at jobsøgerne kan få held til igen at finde beskæftigelse. Offentlig-private partnerskaber blandt alle de berørte parter (myndigheder på alle niveauer, uddannelsesinstitutioner, arbejdsmarkedets parter, ngo'er og private arbejdsformidlinger) kunne bidrage til de aktive arbejdsmarkedspolitikkers effektivitet.

Hvad angår de sociale sikringsordninger, skal arbejdsløshedsunderstøttelsen være tilstrækkeligt stor til at give arbejdstagerne mulighed for at søge job uden at arbejde sort imens. Samtidigt skal incitamentene til at tage arbejde og betingelserne for udbetaling af understøttelse forbedres, både set fra arbejdsgivernes og arbejdstagernes side. Dette vil på den ene side tilskynde personer, som modtager understøttelse og kan arbejde, til at søge efter et job og på den anden side tilskynde arbejdsgiverne til at skabe nye job. Der skal skabes bedre vilkår for at integrere handicappede på arbejdsmarkedet. Mulighederne for at overføre retten til social sikring skal forbedres.

Arbejdsmarkedets parter beføjelser skal styrkes, f.eks. gennem en udvidelse af deres ret til at føre forhandlinger vedrørende de centrale elementer under arbejdsvilkår, herunder arbejdstid. Regeringerne skal fremme oprettelsen af omfattende arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer, og at disse integreres i større organer. Både to- og trepartsdialog mellem arbejdsmarkedets parter kunne styrkes. Dialogen mellem arbejdsmarkedets parter kunne også udvikles på brancheplan og regionalt plan.

Hvad angår rækkefølgen af foranstaltninger og deres finansiering, vil der blive givet højeste prioritet til at stoppe sort arbejde. Institutionel styrkelse af den offentlige arbejdsformidling og forbedringer af den sociale sikring ville således medføre færre omkostninger. Investeringer i livslang læring vil kræve, at myndighederne og virksomhederne gør en fælles indsats. Det vil være muligt at ændre afskedigelsesprocedurerne, samtidigt med at de aktive arbejdsmarkedspolitikker, livslang læring og den sociale sikkerhed forbedres.

BILAG II

EKSEMPLER PÅ FLEXICURITY

Følgende eksempler viser, hvordan flexicurity-politikker kan fungere. De understreger fordelene ved en integreret tilgang, der dækker mindst nogle af flexicuritys fire elementer og sikrer, at fleksibilitet og sikkerhed styrker hinanden indbyrdes.

Østrigs fratrædelsesgodtgørelser. I Østrig kombineres en ret høj grad af fleksibilitet på arbejdsmarkedet med gennemsnitlige sociale ydelser, og dette kombineres med effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker og udstrakt brug af partnerskaber mellem arbejdsmarkedets parter. Den østrigske arbejdsret giver reelt en relativt lav beskæftigelsesbeskyttelse, selv om statistikkerne viser et gennemsnitligt indeks. Denne uoverensstemmelse kan tilskrives proceduremæssige aspekter, som begunstiger relativt simple afskedigelsesprocedurer. Arbejdsgiverne har et relativt begrænset behov for at anvende tidsbegrænsede kontrakter, og andelen af sådanne kontrakter ligger under gennemsnittet (9 % i 2006 sammenlignet med et gennemsnit på 14,4 % i EU). Arbejdsløsheden på 4,8 % er en af de laveste i Europa. Langtidsarbejdsløshedsprocenten er på 1,3. Beskæftigelsesgraden lever op til Lissabon-målet (70,2 % i alt og 63,5 % for kvinder). Andelen af befolkningen, der deltager i livslang læring, ligger med 12,9 % (2005) over EU's mål. Andelen af befolkningen, der risikerer fattigdom, er lav (12 %).

I den forbindelse skal der peges på en meget vigtig innovation i 2003, hvor den nye ordning for fratrædelsesgodtgørelser trådte i kraft. Under den gamle ordning afhang fratrædelsesgodtgørelsen af ansættelsesforholdets varighed. Dette medførte, at arbejdstagerne ville miste deres akkumulerede rettigheder, hvis de fik ny arbejdsgiver. Under den nye ordning er arbejdsgiveren forpligtet til at indbetale en fast månedlig sum på arbejdstagerens personlige konto. Arbejdstagerne kan hæve penge fra denne konto, hvis de afskediges. Den nye ordning fjerner hindringerne for mobilitet og medfører, at arbejdstagerne kan opretholde deres krav, hvis de selv siger deres arbejde op. Ydermere udgør arbejdsstiftelserne (Arbeitsstiftungen) en særligt vellykket model for afbødning af virkningerne af omstruktureringer. De fungerer som formidlingskontorer, der yder støtte i forbindelse med jobskift i tilfælde af forestående massefyringer, og anvender i den forbindelse principperne om tidlig indgriben og fælles tiltag fra alle offentlige og private parter side.

Danmarks gyldne trekant. Det danske arbejdsmarked er præget af en vellykket kombination af fleksibilitet og sikkerhed med en fleksibel arbejdsret og en relativt begrænset jobbeskyttelse, omfattende politikker for livslang læring og aktive arbejdsmarkedspolitikker samt en generøs social sikringsordning. Dette kan føres tilbage til den såkaldte "septembraftale" fra 1899, som indebar, at der blev udviklet en statslig ordning for arbejdsløshedsunderstøttelse som modydelse for arbejdsgivernes ret til selv at træffe beslutning om ansættelser og afskedigelser. I 1960'erne overtog staten en stor del af risikoen forbundet med arbejdsløshed med oprettelsen af den offentlige arbejdsformidling. I slutningen af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne blev der indført aktive arbejdsmarkedspolitikker for at motivere de arbejdsløse til at søge og acceptere job og forbedre deres kvalifikationer. Udviklingen af kvalifikationer blev stimuleret med en jobrotationsordning, der gav arbejdstagerne mulighed for at deltage i uddannelse, mens arbejdsløse vikarierede for dem. Disse elementer udgør tilsammen den såkaldte gyldne trekant med fleksible kontrakter, generøse ordninger for social sikkerhed og velfærd og omfattende aktive arbejdsmarkedspolitikker. Danmark er kendetegnet ved en meget høj beskæftigelsesgrad (77,4 % i 2006) og meget lav arbejdsløshed (3,9 %), ungdomsarbejdsløshed (7,7 %) og langtidsarbejdsløshed (0,8 %) samt høj jobomsætning (en fjerdedel af arbejdstagerne har

været hos samme arbejdsgiver i mindre end et år), høj deltagelse i livslang læring (27,4 %), en beskedent andel af befolkningen, der risikerer fattigdom (12 %), og en generel følelse af sikkerhed i store dele af befolkningen.

Vikararbejde i Nederlandene. Den nederlandske "Wassenaar-aftale" (1982) indebar løntilbageholdenhed som modydelse for øget beskæftigelse og banede vej for udvikling af deltidsjob inden for rammerne af de kollektive aftaler. Deltidsjob er normalt omfattet af tidsbegrænsede kontrakter og er ikke det samme som "usikre ansættelsesforhold". Størstedelen af deltidsarbejderne, hvoraf de fleste er kvinder, har selv valgt denne ansættelsesform. I 1990'erne gav det relativt ufleksible arbejdsmarked i stigende grad anledning til bekymringer, men myndighederne kunne ikke nå til enighed om en modernisering af arbejdsretten. Arbejdsmarkedets parter blev (inden for rammerne af arbejdstiftelserne) sluttelig anmodet om at forhandle en pakkedløsning på plads. Deres aftale fokuserede på en styrkelse af stillingen for arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter, hvorved usikkerhedsmomentet blev mindsket, uden at fleksibiliteten blev fjernet. Den omfattede tre hovedingredienser: 1) anvendelsen af tidsbegrænsede kontrakter blev begrænset til tre på hinanden følgende kontrakter (den næste skulle være uden tidsbegrænsning), 2) fjernelse af hindringerne for vikarbureauer og 3) anerkendelse af tidsbegrænsede kontrakter og kontrakter med vikarbureauer i arbejdsmarkedslovgivningen og indførelse af mindstebeskyttelse og –løn. Vikaransatte ville blive dækket af en kollektiv aftale, som sikrede løngarantier, uddannelse og supplerende pension. Aftalen blev ophøjet til lov: Loven om fleksibilitet og sikkerhed trådte i kraft den 1. januar 1999. I 1990'erne oplevede Nederlandene en drastisk nedgang i arbejdsløsheden og stærk jobskabelse. Beskæftigelsesgraden er høj, både generelt (74,3 % i 2006) og for kvinder (67,7 %). Beskæftigelsen i fuldtidsækvivalenter er dog lavere på grund af den store andel af deltidsbeskæftigelse. Arbejdsløsheden er lav (3,9 %), hvilket også gælder ungdomsarbejdsløsheden (6,6 %) og langtidsarbejdsløsheden (1,7 %). Deltagelsen i livslang læring er relativt høj (15,9 %). Andelen af befolkningen, der risikerer fattigdom, er relativt lav (11%).

Mindskelse af antallet af tidsbegrænsede kontrakter i Spanien. I Spanien er andelen af tidsbegrænsede kontrakter til stadighed høj, og ca. 34 % af arbejdstagerne har en sådan kontrakt. Med støtte fra regeringen underskrev arbejdsmarkedets parter i maj 2006 en omfattende aftale, som løber indtil slutningen af 2007 og sætter en stopper for overdreven brug af tidsbegrænsede kontrakter og lemper kravene til arbejdsgiverne. En arbejdstager, som har underskrevet to eller flere tidsbegrænsede kontrakter med samme virksomhed og har haft samme stilling i mere end 24 måneder inden for en periode på 30 måneder, opnår automatisk en tidsbegrænset kontrakt. I forbindelse med en sådan kontrakt mindskes den lovpligtige fratrædelsesgodtgørelse fra 45 til 33 dages løn pr. år, som arbejdstageren har arbejdet i virksomheden.

"Towards 2016" – arbejdsmarkedets parter aftale i Irland. Økonomien og arbejdsmarkedet i Irland har oplevet en periode med hastige forandringer de senere år. Fra at være et land med lave indkomster, langsom økonomisk vækst og stor arbejdsløshed er Irland blevet et land med høj vækst, høje indkomster og lav arbejdsløshed. Irland har et fleksibelt arbejdsmarked og øger sine investeringer i aktive arbejdsmarkedspolitikker (0,75 % af BNP sammenlignet med EU's gennemsnit på 0,5 %). Et lavt uddannelsesniveau blandt ældre arbejdstagere (41,7 % af de 45-54-årige har højst en uddannelse på sekundærtrinnet) afspejler tidligere tiders underinvestering i uddannelse. Situationen for yngre generationer er dog forbedret betragteligt. Deltagelsen i livslang læring er ikke så høj som blandt de bedste i EU på dette område, hvilket afspejler vanskeligheder med at sikre lavtuddannede og ældre arbejdstagere uddannelsesmuligheder. Aftalen "Towards 2016" fra 2006 tager disse

udfordringer op ved hjælp af en helhedsorienteret tilgang. Der peges på et behov for at øge deltagelse, produktivitet og aktivering med større fokus på de langtidsarbejdsløse, ungdomsarbejdsløshed og de personer, hvis tilknytning til arbejdsmarkedet er svagest. Der peges også på, at der i forbindelse med forbedring af kvalifikationer skal fokuseres på uddannelse på arbejdspladsen (herunder grundlæggende kvalifikationer) og på lavtuddannede og sårbare arbejdstagere samt indvandrere. I aftalen beskrives også planerne for forøgelse af uddannelse på arbejdspladsen og forøgelse af den økonomiske støtte til "Workplace Basic Education Fund", som har til formål at behandle problemerne vedrørende mangel på læse-, skrive- og regnefærdigheder.

BILAG III

BAGGRUNDSINDIKATORER FOR FLEXICURITY

Indikatorerne nedenfor, hvoraf størstedelen er taget fra den vedtagne liste over indikatorer til brug ved overvågning af de europæiske retningslinjer for beskæftigelsen, kan betragtes som relevante for hver enkelt af de fire elementer samt for de overordnede resultater på arbejdsmarkedet.

A. Fleksible kontrakter

- Hvor strenge er bestemmelserne om beskæftigelsessikkerhed, samlet set, for fastansatte og ikke-fastansatte arbejdstagere (OECD)?
- Forskellige former for kontrakter og begrundelsen herfor samt tilrettelæggelse af arbejdet (Eurostat).

B. Helhedsstrategier for livslang læring

- Andel af den voksne befolkning mellem 25 og 64, som deltager i uddannelse (Eurostat).
- Uddannelsesniveau for aldersgrupperne 45-54 og 25-34 (andel af befolkningen, som mindst har en uddannelse på gymnasieniveau) (Eurostat).

C. Effektive aktive arbejdsmarkedspolitikker

- Udgifter til aktive og passive arbejdsmarkedspolitikker som procentdel af BNP (Eurostat).
- Udgifter til aktive og passive arbejdsmarkedspolitikker pr. arbejdstager (Eurostat).
- Antal personer, der er omfattet af de aktive arbejdsmarkedspolitikker, opdelt efter foranstaltningstyper (OECD).
- Andel af unge eller voksne arbejdsløse, som ikke er blevet tilbudt et job eller en aktiveringsforanstaltning inden for henholdsvis 6 og 12 måneder (Eurostat).

D. Moderne sociale sikringsordninger

- Nettoerstatning i procent det første år og efter fem år (OECD).
- Arbejdsløshedsfælden, set i forhold til understøttelsens størrelse (OECD-Eurostat).

E. Resultater på arbejdsmarkedet

- Beskæftigelsesgrad, i alt, for kvinder og for ældre arbejdstagere (Eurostat).
- Ungdomsarbejdsløshed (15-24-årige) (Eurostat).
- Langtidsarbejdsløshed (Eurostat).
- Vækst i arbejdsproduktivitet (Eurostat)
- Kvalitet i arbejdet (under oprettelse)
- Andel af befolkningen, der risikerer fattigdom (Eurostat).