



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 15.12.2009  
KOM(2009)674 endelig

**UDKAST TIL RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET**

**Den fælles rapport om beskæftigelsen 2009/2010**

# UDKAST TIL RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

## Den fælles rapport om beskæftigelsen 2009/2010

### 1. BESKÆFTIGELSESSITUATIONEN I 2009 OG FREMTIDSPERSPEKTIVER FOR 2011

På trods af tegn på økonomisk genopretning i EU er udsigterne for beskæftigelsessituationen overordnet set fortsat ugunstige, med generelt stadig stigende arbejdsløshed, om end i et langsommere tempo. Efter en periode med en kraftig forbedring på arbejdsmarkedet indtil begyndelsen af 2008 bragte den verdensomspændende finansielle og økonomiske krise en stor del af den tidligere succes i fare. Nogle medlemsstater er værre ramt end andre, men udviklingen siden medio 2008 har været præget af en **faldende efterspørgsel efter nye arbejdstagere** (ca. -30 %), en **tilbagegang i beskæftigelsen** (-1,9 % = 4,3 mio. arbejdspladser) og **stigende arbejdsløshed**, især blandt de grupper, der allerede befandt sig i en relativt svag arbejdsmarkedssituation inden krisen (unge, lavtuddannede og indvandrere). Denne alvorlige forværring afspejler tilbagegangen i erhvervslivet inden for de sektorer/erhverv, der er mest påvirket af afmatningen, men også den stadig hyppigere anvendelse af fleksible arbejdsmønstre, især for de mindre erfarne arbejdstagere, der var de første til at miste deres arbejde (mellem andet kvartal 2008 og andet kvartal 2009 faldt antallet af midlertidige arbejdstagere med 1,7 mio., heraf alene en mio. i Spanien).

Stigningen i arbejdsløsheden i EU var ikke så kraftig, som man kunne have forventet som følge af det hurtige fald i BNP. En række lande har indført foranstaltninger for at undgå masseafskedigelse, herunder løntilskud og tilpasninger af arbejdstiden. Løntilbageholdenhed og andre indrømmelser som modydelse for beskæftigelse har også været med til at opretholde arbejdspladser i en lang række sektorer<sup>1</sup>.

Ifølge den seneste prognose fra Kommissionen forventes der en gradvis økonomisk genopretning inden for de næste to år (EU-BNP 0,7 % i 2010 og 1,6 % i 2011)<sup>2</sup>. Imidlertid vil den positive indvirkning på arbejdsmarkedet kun langsomt gøre sig gældende i betragtning af den forsinkelse, hvormed beskæftigelsen reagerer på en ændring i den økonomiske aktivitet. Med et forventet fald i beskæftigelsen på 2,3 % i 2009 og et yderligere fald på 1,2 % i 2010 (hvilket svarer til en beskæftigelsesnedgang på ca. 7,5 mio. i løbet af disse to år) forventes arbejdsløsheden at stige yderligere i næsten alle medlemsstater og kan eventuelt nå op på 10,3 % i 2010 og forblive på 10,2 % i 2011, hvilket er en stigning på mere end 3 procentpoint i forhold til niveauet i 2008.

Hvorvidt den økonomiske genopretning vil medføre en betydelig skabelse af nye job eller en vækst uden jobskabelse vil i det store hele afhænge af, om der findes vellykkede udfasningsstrategier, der forbereder enkeltpersoner og virksomheder på at klare de strukturelle udfordringer, og om de politisk fastsatte mål er effektive med hensyn til at modernisere

---

<sup>1</sup> Kommissionens baggrundsdokument til mødet i Rådet for beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik den 30.11.2009 indeholder en detaljeret analyse af tendenser og politiske indgreb i forbindelse med beskæftigelseskrisen. Der henvises også til Kommissionens "Monthly Labour Market Monitor" (månedlig overvågningsrapport om arbejdsmarkedet) fra GD EMPL og til rapporten om beskæftigelsen i Europa i 2009.

<sup>2</sup> EF's efterårsprognose af 3.11.2009.

arbejdsmarkederne, således at de yder både et højt fleksibilitets- og sikkerhedsniveau. Det vil være nødvendigt for medlemsstaterne jævnlige at evaluere effektiviteten af kriseforanstaltningerne i en konstruktiv dialog med arbejdsmarkedets parter og med støtte af gensidig læring på EU-plan.

## 2. MEDLEMSSTATERNES BESKÆFTIGELSESFORANSTALTNINGER I 2009

Med henblik på umiddelbart at stimulere økonomien og beskytte sårbare grupper mod indvirkningen af krisen på arbejdsmarkederne har medlemsstaterne kraftigt styrket deres beskæftigelses- og socialpolitikker under de tre prioriterede områder inden for den europæiske beskæftigelsesstrategi<sup>3</sup>.

### 2.1 Forøgelse af arbejdskraftudbuddet og modernisering af de sociale beskyttelsessystemer

Som følge af risikoen for en yderligere stigning i arbejdsløsheden er det af hensyn til bevarelsen af den menneskelige kapital fortsat nødvendigt med en yderligere indsats for at undgå langtidsledighed og permanent inaktivitet. Desuden er en fortsat indsats for at øge arbejdskraftudbuddet, især for grupper med strukturelt set lav arbejdsmarkedsdeltagelse, nødvendig for at genoprette en bæredygtig økonomisk vækst og styrke den sociale samhørighed. På trods af en indsats for at rette op på de presserende problemer for særlige grupper (unge, indvandrere, lavtuddannede, handicappede) viser det sig at være vanskeligt at indføre de rette incitamenter for disse grupper til at arbejde og især i en krisetid. Medlemsstaterne har indført foranstaltninger, der gennem en sænkning af skatterne og en forøgelse af fordelene ved at være i arbejde skal **forbedre arbejdsincitamenterne og sikre, at det kan betale sig at arbejde**. Det omfatter bl.a. en hævelse af lofterne for den skattefrie indtægt eller en justering af indkomstgrupperne i opadgående retning (AT, BE, DE, DK, FI, LV, MT, SE, SK), en styrkelse af løntillæg og en målretning af skatteincitamenter for erhvervsaktive (BE, ES, FR, LT, LV, NL, SE, SK) såvel som en begrænsning af indkomsts-katten, der ofte er rettet mod de lavtlønnede (AT, DK, FI, FR, HU, LT, LU, LV, PL, SE, UK). Andre skattelettelser sigter mod at tilskynde mødre til at vende tilbage til arbejdsmarkedet (MT) eller støtte familier (AT). Disse reformer har forbedret arbejdsincitamenterne for de lavtlønnede, og der bør gøres mere med hensyn til færdighedsniveauer, køn (udelukkelse er en særlig risiko for kvinder, især kvinder med plejeopgaver) og alder for at opnå en høj og jævnt fordelt arbejdsmarkedsdeltagelse.

#### *Beskæftigelsessituationen for unge*

Stigningen i arbejdsløsheden blandt **unge** (mellem 15-24 år) har været dramatisk i 2009 og kræver en større politisk indsats, især ved at sørge for muligheder for en bedre overgang fra uddannelse til beskæftigelse og et større udbud og bedre kvalitet inden for erhvervsuddannelsesprogrammerne, herunder finansiel støtte til virksomheder fra EU og på nationalt plan. Erhvervsuddannelsesprogrammerne kan begrænse indvirkningen af krisen på de unge (DE), og styrkelsen af lærlingeuddannelsen (FIN, FR, UK) har potentiale til at blive en mere permanent erhvervsuddannelsesmulighed. **Jobtilskudsordninger** (BG, EL, FR, IT, UK) støtter efterspørgslen efter ung arbejdskraft.

<sup>3</sup> Jf. Kommissionens rapport fra december 2009 om en europæisk økonomisk genopretningsplan.

Segmenteringen af arbejdsmarkedet er en strukturel udfordring i en række medlemsstater, og krisen har vist, hvordan hovedsageligt de unge derigennem kommer til at bære byrden med hensyn til fleksibel arbejdskraft gennem den stadig hyppigere anvendelse af atypiske kontrakter. Der er behov for en energisk indsats for at begrænse antallet af elever, der forlader skolen før tiden, og segregeringen og forskelsbehandlingen af unge med indvandrer- eller minoritetsbaggrund, eller som er handicappede. Der sker dog fremskridt, og en række af de seneste initiativer bevæger sig i den rigtige retning: uddannelses- eller videreuddannelsesgaranti (AT, DE), jobcentrenes umiddelbare støtte til unge i risikogrupperne (DK), Labour Foundation's støtte til unge, efter at de har mistet deres arbejde (AT) eller opsigende arbejde over for unge, der ikke er under uddannelse eller i beskæftigelse (MT, SI).

De nuværende perspektiver på arbejdsmarkedet understreger behovet for at gennemføre omfattende **strategier for aktiv inddragelse** med en afbalanceret og integreret indsats inden for tre hovedområder: rummelige arbejdsmarkeder, adgang til tjenesteydelser af kvalitet og tilstrækkelig indkomststøtte. Skattereformer, herunder en sænkning af beskatning på arbejde (jf. s. 6), kan medvirke til at fremme rummeligheden på arbejdsmarkedet. En række medlemsstater har iværksat positive foranstaltninger som støtte til de personer, der **befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet**, nemlig målrettet beskæftigelsesstøtte (FI, FR, HU, IT, LT, PL, SE) og incitament for beskæftigelse af handicappede (ES, IE, RO). Supplerende foranstaltninger omfatter bedre og/eller mere tilgængelige erhvervsuddannelsesprogrammer i de fleste medlemsstater og fremme af job inden for den sociale økonomi eller den almennyttige sektor (AT, ES, PL, PT, SI) samt aktiveringsordninger (LV). Direkte jobskabelse i den offentlige sektor har kun været overvejet i nogle få lande (ES, CY, HU, SK) enten som følge af begrænsninger i de offentlige udgifter eller på grund af betænkeligheder med hensyn til effektiviteten af sådanne foranstaltninger. De fleste medlemsstater har integreret deres indsats til fordel for dårligt stillede grupper i deres overordnede politik. Med hensyn til at tackle de særlige problemer, som rammer romaerne og andre marginaliserede grupper, følger nogle lande en "eksplicit, men ikke eksklusiv" tilgang. Det er vigtigt, at fremskridt i forbindelse med gennemførelsen af disse politikker overvåges og evalueres løbende, herunder også samspillet med de almindelige politikker.

**Ældre arbejdstagere** har hidtil ikke været udsat for en særlig risiko for at miste deres arbejde som følge af krisen, men de står over for væsentlige vanskeligheder med hensyn til genansættelse. En række medlemsstater har indført særlige foranstaltninger, der skal støtte ældre arbejdstageres deltagelse på arbejdsmarkedet (NL, PL, PT) og fremme efterspørgslen efter ældre arbejdstagere (NL). Selv om der er almindelig enighed om behovet for at undgå en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, er der tegn på, at nogle lande kan være ved at vende tilbage til denne mulighed. Det bør undgås gennem bedre beskæftigelsesmuligheder for ældre arbejdstagere ved at støtte en ajourføring af deres færdigheder for at gøre det lettere at komme ind på arbejdsmarkedet igen og gennem forbedrede incitament til fortsat at arbejde i form af pensionsordninger og andre skatte- og understøttelsesordninger.

Trods en globalt faldende efterspørgsel efter nye arbejdstagere fortsætter man i nogle lande, (BE, DE, FI, FR, LT), hvor der er mangel på arbejdskraft og færdigheder, med aktivt at fremme arbejdskraftudbuddet gennem **økonomisk migration**. Særlige foranstaltninger, der skal tiltrække højt kvalificerede personer (DE, FI, FR, LT), enklere procedurer til forlængelse af visa og opholdstilladelser (FI, PT) og særlige visa- og opholdstilladelser for højtuddannede (FR, IE). Imidlertid er det nødvendigt for medlemsstaterne at yde en mere energisk indsats med hensyn til den langsigtede integrering af de indvandrere og deres efterkommere, som

allerede er bosat i EU, og blandt hvilke ledigheden er vokset kraftigt under krisen. Nuværende politikker fokuserer hovedsageligt på at øge kvalifikationsniveauerne og lette den overordnede integrering. Der kræves en yderligere indsats, herunder også tilskyndelse af virksomheder til at ansætte en mere varieret arbejdskraft, f.eks. gennem "mangfoldighedspagter" (BE, DE, ES, FR).

**De offentlige arbejdsformidlingstjenester** skal håndtere det stigende antal ledige, og deres modernisering er et effektivt middel til at klare nye udfordringer. Det er rent faktisk sket gennem organisatoriske fusioner/øget samarbejde inden for integrering og forsikring (DK, EE, EL, FI, FR, HU, NL, SI), nye former for tjenester, hvor webbaserede og personlige tjenester kombineres (EE, EL, IE, MT, RO, UK/Skotland)), særlig rådgivning for virksomheder, der skal uddanne ansatte, og tidlig proaktiv intervention i tilfælde af afskedigelse (AT, BG, DK, EE, IE, MT, NL) samt vejledning for ansatte og arbejdsgivere i forbindelse med outsourcing (DE, BE, FI, IE, LU, PT, UK). Nogle af arbejdsformidlingstjenesterne har øget deres samarbejde med private beskæftigelsesformidlingsbureauer (AT, FR, NL). Denne tilgang vil kunne inspirere til yderligere reformer i andre lande, og en mere systematisk evaluering vil kunne udvide evidensgrundlaget for, hvilke procedurer og programmer der er mest effektive, især på et tidspunkt med tiltagende budgetproblemer.

**De sociale beskyttelsessystemer** har været under pres med den kraftige stigning i ledigheden. Automatiske stabilisatorer har været afgørende for at mildne den umiddelbare sociale indvirkning af afmatningen, om end i varierende grad inden for EU. Derfor anså en række medlemsstater det for nødvendigt at tilpasse varigheden (CZ, ES, LT, RO), niveauet (BE, BG, CZ, EL) eller omfanget af ydelserne (IT, PT) eller indføre nye eller større ordninger til indtægtsstøtte for de personer, der ikke er berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse (f.eks. FR, LV). Ud over den gruppe, der er berettiget til arbejdsløshedsunderstøttelse, øgede nogle lande også støtten til de sårbare grupper (BE, CY, FR, PL) og lavtlønnede pensionister (CY, RO). Evnen til at kunne klare den stigende efterspørgsel efter social sikring varierer meget fra medlemsstat til medlemsstat. Denne udfordring vil uvægerligt blive større med tiden og fremhæver behovet for stærke aktiveringspolitikker.

### Kvindens beskæftigelse

Det fremgår af oplysninger fra arbejdsmarkedet, at kvinderne i 2009 generelt ikke var så hårdt ramt af arbejdsløshed som mænd. Imidlertid er der stadig en betydelig uligevægt mellem kønnene i mange medlemsstater, med lavere aktivitet og højere arbejdsløshedstal for kvinder. Som følge af krisen er en række foranstaltninger inden for ligestilling mellem kønnene blevet forsinket eller aflyst, og der er ikke truffet nye foranstaltninger med undtagelse af støtte til nye job i plejesektoren (FI, NL, UK). Lige muligheder for mænd og kvinder bør anvendes mere aktivt i beskæftigelsespolitikkerne, især når man definerer og gennemfører økonomiske genopretningspolitikker. Mange medlemsstater er fortsat med at fremme princippet om at **forene** arbejde, privat- og familieliv, hovedsageligt gennem øget adgang til og/eller bedre kvalitet i børnepasningsordninger for små børn eller førskolebørn og gennem støtte til pleje af andre omsorgskrævende personer (ES, PT). De seneste reformer inden for **barselsorlovsordninger og/eller –ydelser** sigter mod at styrke kvindernes deltagelse på/tilbagevenden til arbejdsmarkedet (AT, DE, HU) og forbedrer rettighederne til forældreorlov/fædreorlov eller beskyttelsen af arbejdstagere, der tager orlov (BG, NL, PT). Rettighederne til fleksibel arbejdstilrettelæggelse (HU, RO, SK, UK) og beskyttelsen af arbejdstagere i fleksibel beskæftigelse (LT, SK) er blevet forbedret. Selv om **den kønsbetingede lønforskel** stadig ikke er tilfredsstillende løst af medlemsstaterne, er der blevet truffet nogle foranstaltninger i form af større transparens (DE, UK), genbehandling af

jobevalueringsordninger (BE), inddragelse af arbejdstilsyn og ny forskning (NL) samt en ny trepartsstrategi (FI).

## 2.2 Forbedring af arbejdstageres og virksomheders tilpasningsevne

Medlemsstaterne har i de seneste to år fokuseret på udviklingen af tilgangen vedrørende fleksibilitet og sikkerhed (flexicurity) og er begyndt at udarbejde omfattende løsningsmuligheder for flexicurity i tråd med individuelle strukturelle udfordringer og udgangspositioner. Da krisen begyndte, blev presset med hensyn til tilpasningsevne kraftigt forøget, og opmærksomheden blev flyttet til foranstaltninger, der medvirker til at tilpasse til den nye situation inden for en relativ kort tidshorisont. De vigtigste foranstaltninger i den henseende er midlertidige tilpasninger til faldende produktion gennem **fleksibel arbejdstilrettelæggelse**, som oftest ordninger med korttidsarbejde for at undgå afskedigelser og tab af menneskelig kapital<sup>4</sup>.

En række medlemsstater, der er under voldsomt økonomisk pres, har indført eller påtænker at indføre **løntilbageholdenhed** i den offentlige sektor (BG, EL, LT, LV, RO). I NL blev der anvendt løntilbageholdenhed i hele den økonomiske sektor på mellemlangt sigt til gengæld for nedskæringer i de sociale sikringsbidrag.

Høje indirekte lønomkostninger og en betydelig **skattekil** er en væsentlig hindring for beskæftigelsen. Til trods for fremskridt inden for de seneste år er den gennemsnitlige skattekil for EU-27 i forbindelse med arbejdsomkostningerne fortsat på niveauet for år 2000, dvs. ca. 40,5 %. Foranstaltninger, **der skal reducere skattebyrden på arbejde**, omfatter nedbringelsen af de sociale sikringsbidrag (BE, BG, CZ, DE, ES, FI, HU, SE) og en revision af skattesystemet for at begrænse **arbejdsomkostningerne**. For at holde folk i arbejde og/eller fremme ansættelsen er arbejdsomkostningerne blevet reduceret i en række medlemsstater med forskellige grupper, f.eks. lavtlønnede arbejdstagere (CZ), SMV'er (NL), selvstændige (SK) eller på anden måde gennem skattefordele, der skal tilskynde ledige til at starte en virksomhed (PT). En alternativ tilgang, der er afprøvet i SE, gør det muligt for arbejdsgiverne at udskyde sociale bidrag og skatter i op til 12 måneder for at forbedre cash flow og lempe lånevilkårene.

**Segmenteringen** af arbejdsmarkedet er fortsat en udfordring. Nogle lande (BG, CY, EE, HU, LT, PT) har i tråd med flexicurity-tilgangen revideret deres **lovgivning om beskyttelse af beskæftigelsen** inden for de seneste år, men der er brug for en større indsats for at forhindre segmenteringen af arbejdsmarkedet, hvilket er en trussel for de langsigtede arbejdsmarkedsresultater, især med hensyn til særligt sårbare grupper. De fleste medlemsstater oplevede allerede i 2008 et fald i andelen af tidsbegrænsede kontrakter, herunder vikararbejde, da krisen har tendens til først at ramme den form for arbejde. Udviklingen i 2009 viser, at segmenteringen af arbejdsmarkedet betyder, at fleksibiliteten koncentrerer hovedsageligt på arbejdstagere med tidsbegrænsede kontrakter. Denne ulighed er skadelig og ineffektiv, og der opfordres til en bedre fordeling af fleksibilitet og sikkerhed blandt alle arbejdstagere.

**Sort arbejde** er stadig et vedvarende fænomen. I en række medlemsstater udgør det ca. en femtedel af den nationale økonomi, og der træffes nogle foranstaltninger. I PT straffes uregelmæssige kontrakter for selvstændige nu hårdt. Nogle lande (BG, CY, EL, HU, MT) har

<sup>4</sup> Flere oplysninger om ordninger med korttidsarbejde kan ses i Kommissionens dokument til Rådet for beskæftigelse, socialpolitik, sundhed og forbrugerpolitik (jf. fodnote 1).

forbedret deres tilsynsordninger og øget sanktionerne eller indført vellykkede ordninger med kuponer (BE). Generelt kræver tilsagnet om at ændre det sorte arbejde til formel beskæftigelse en større indsats.

Den **geografiske mobilitet** i EU er fortsat lav. Kun få medlemsstater har truffet nye foranstaltninger, som omfatter regionale jobbørser (BG), særlig støtte til at flytte mellem regionerne (DE, ES, LT) samt investering i transportinfrastruktur (LT, SK). Incitamentet til at fremskynde arbejdskraftens mobilitet, f.eks. skattelempelser for pendlere, blev styrket i AT, DE, ES, LT, NL og SK.

### 2.3 Forøgelse af investering i færdigheder og menneskelig kapital

Den økonomiske afmatning fremhæver behovet for at reformere uddannelses- og erhvervsuddannelsessystemerne og for at investere mere i videreuddannelse af arbejdskraften og sikre en bedre overensstemmelse mellem uddannelse, færdigheder og arbejdsmarkedsbehov og mere mobilitet, f.eks. gennem bedre sprogfærdigheder. I den forbindelse står de fleste medlemsstater over for en række strukturelle udfordringer. Der er udarbejdet og gennemført nogle reformer, men resultaterne er stadig blandede, og der er stadig meget, der skal gøres med fokus på vækstorienterede politikker (uddannelse, fornyelse og grøn teknologi).

**Strategier for videreudvikling af færdigheder** i form af kortfristede foranstaltninger er blevet gennemført i flere medlemsstater, ofte med ESF-støtte. For at beskytte arbejdstagernes beskæftigelsesevne gøres der en ekstra indsats for **uddannelse på jobbet** (AT, BG, CY, EL, IT, LU, MT, PT, SE, UK). Disse foranstaltninger er optimale, når de fokuserer på at udpege nye job og på de dertil påkrævede færdigheder. En række medlemsstater har udviklet nye strategier for færdigheder, som i højere grad er skræddersyet til at **opfylde arbejdsmarkedernes behov** (AT, BE, DK, MT, RO, SK). Dertil kommer, at forbedret samarbejde mellem arbejdsmarkedsparterne med hensyn til at fastlægge fremtidige behov og udarbejde læseplaner er blevet fremskyndet (BE, BG, MT, SI), og arbejdsmarkedsparterne spiller en central rolle i nogle medlemsstater (BG, DK, FI, LU).

Medlemsstaternes evne til at **forudsige og foregribe behovet for færdigheder** varierer. Et nyt avanceret system er under udvikling i FI med ESF-støtte. Forudsigelser på kort sigt er nødvendige for at undgå flaskehalse. En række medlemsstater beskriver interessante undersøgelser og tilgange med hensyn til foregribelse af behov (arbejdsmarkedsanalyse, undersøgelser blandt arbejdsgivere i CY, IE, LT, RO) ofte med ESF-støtte. Både forudsigelse og foregribelse af behovet for færdigheder bør styrkes i fremtiden også gennem erhvervslivets og undervisernes evaluering af de fremtidige behov.

Visse medlemsstater (AT, BE, DE, EE, ES, IE, MT, NL, PT) har udarbejdet mere langsigtede specifikke planer for **erhvervelse af kvalifikationer**. Der er en klar tendens i retning af kompetencebaseret undervisning og læring, især i skolernes læseplaner. Gennemførelsen af **den europæiske referenceramme for kvalifikationer**, som fremmer større **transparens i forbindelse med kvalifikationer**, der er baseret på læringsresultater, er på vej ind i en afgørende fase. De fleste medlemsstater gør betydelige fremskridt med hensyn til at udvikle nationale referencerammer for kvalifikationer, der omfatter alle niveauer og former for uddannelse og erhvervsuddannelse, og med hensyn til at etablere en forbindelse mellem deres rammer og den europæiske referenceramme for kvalifikationer inden udgangen af 2010. En række medlemsstater har øget deres indsats for at lette **valideringen af ikke-formel og**

**uformal læring** (AT, ES, FR, IE, LT, LU, NL, SE, SI)<sup>5</sup>. Nogle lande har taget initiativ til at styrke deres rolle inden for **videregående uddannelser** ved at fortsætte faglig eller personlig udvikling for de personer, der allerede er erhvervsaktive (BE, EL, FI, IT, LT, NL). Imidlertid har de videregående uddannelsesinstitutioner behov for stadig stærkere incitamenter til at udvikle mere fleksible læseplaner og studieformer og til at udvide valideringen af tidligere uddannelse.

**Finansieringen af livslang læring** er et væsentligt aspekt, især i forbindelse med nedskæringer i både de offentlige og private budgetter. Mange medlemsstater har øget udgifterne til livslang læring for lavtuddannede og arbejdsløse. Nogle har indført støtte til at kombinere korttidsarbejde og yderligere uddannelse (BE, CZ, DE, FR, IE, LU, LV, PT). Indsatsen vedrørende erhvervsuddannelse og omskoling af voksne omfatter også foranstaltninger, der skal målrette ressourcerne i retning af højere uddannelse (DE, IE, UK). Der er etableret finansieringsmekanismer, der skal hjælpe SMV'erne med at uddanne arbejdstagerne (DE, HU, SI).

#### 2.4 Anvendelsen af finansiel støtte fra EU til styrkelse af prioriterede aktioner

For at hjælpe medlemsstaterne via de finansielle ressourcer fra EU med at finansiere de foranstaltninger til krisebekæmpelse, som anvendes til at hjælpe mennesker, ændrede Kommissionen planlægningen og forvaltningen i **Den Europæiske Socialfond** for at forbedre fondens kapacitet til at fremskynde programmer og målrette dem mod de sektorer og grupper, der har mest behov for støtte. En række medlemsstater (AT, DE, HU, IE, LT, LV, NL, UK) har anvendt muligheden for at ændre deres operationelle programmer og tilpasse dem til krisen, mens andre har anvendt den allerede eksisterende fleksibilitet i ESF-programmerne og målrettet deres indsats mod de personer, der blev ramt af krisen.

Medlemsstaterne har også anvendt ESF til at gennemføre prioriteringerne i **den europæiske økonomiske genopretningsplan**, f.eks. for at udvide dækningen af arbejdsløshedsunderstøttelse (IT), udvide kredsen af eventuelle støttemodtagere under ESF til at omfatte alle aldersgrupper (AT), udvide korttidsarbejdsordninger (DE, EL) og kombinere disse med erhvervsuddannelse (CZ) eller øge iværksætterstøtten (PT). Andre medlemsstater ændrede deres ESF-programmer ved at træffe kortvarige foranstaltninger til krisebekæmpelse specifikt rettet mod arbejdsløse, som f.eks. overførsel af ressourcer til foranstaltninger, der fremmer de arbejdsløses beskæftigelsesegnethed (UK/Wales), omlægning af prioriteringerne i retning af de arbejdsløse (IE) eller tilpasning til vigtige samfundsøkonomiske ændringer i et særligt område (ES/Navarra). PL ændrede udvælgelseskriterierne for at sikre, at ESF-projekterne er tilgængelige for arbejdstagere i de sektorer, der er særligt ramt af krisen.

Antallet af ansøgninger fra medlemsstaterne til **Den Europæiske Globaliseringsfond** steg kraftigt i 2009 (20 mod 5 i 2008). I alt 12 lande anmodede om støtte til 24 300 arbejdstagere, der mistede deres arbejde i sektorer som stål- og bilindustrien, forarbejdningsindustrien, bygge- og anlægsindustrien samt flyindustrien til et samlet beløb på 152,7 mio. EUR.

### 3. VEJEN FREM

Medlemsstaternes beskæftigelsesforanstaltninger som reaktion på krisen har bidraget meget til at stabilisere de forskellige økonomier og har i mange tilfælde reduceret den negative indvirkning på beskæftigelsen i 2009. Imidlertid venter der mange **udfordringer** forude.

---

<sup>5</sup> Jf. KOM(2009) 640 af 24.11.2009.

Krisen har fremhævet de **strukturelle problemer**, især risikoen ved en øget langsigtet og strukturel ledighed, det permanente misforhold med hensyn til kvalifikationer og udelukkelse fra arbejdsmarkedet af de dårligst stillede grupper. Endvidere står **den sociale og territoriale samhørighed** i EU på spil, da krisen har påvirket lande og regioner på meget forskellig måde og i meget forskellig grad, hvilket giver sig udslag i forskellige arbejdsmarkedsresultater.

I betragtning af udsigten til stadig stigende arbejdsløshed og mangel på ledige stillinger i 2010 vil det fortsat være af afgørende betydning med solide arbejdsmarkedsforanstaltninger på kort sigt. I den forbindelse vil det centrale emne være at øge **sammenhængen mellem kortfristede foranstaltninger og langfristede strukturreformer**.

Den omstændighed, at nogle af de seneste måneders foranstaltninger til bekæmpelse af beskæftigelseskrisen har været for langvarige, kan få en negativ langfristet indvirkning på produktiviteten, arbejdsmarkedsresultaterne og medlemsstaternes budgetstillinger. Det er især vigtigt at forbedre beskæftigelsessikkerheden, støtte jobskift og reducere arbejdsmarkedssegmenteringen såvel som at sikre ligevægten på budgettet, hvilket fremhæver behovet for en omfattende politisk reaktion i tråd med flexicurity-tilgangen. Med positive signaler i retning af et moderat opsving i den økonomiske aktivitet i 2010 vil det centrale emne i løbet af de kommende måneder således være at fastlægge, hvornår og hvordan **kriseforanstaltningerne gradvist skal trappes ned**. Hvis man udfaser de stimulerende foranstaltninger for tidligt, kan det få en negativ indvirkning på beskæftigelsen og efterspørgslen efter arbejdskraft, men hvis man udfaser dem for sent, kan det få en negativ indvirkning på genopretningen og skade de mellemlange vækstmål med en langsommere nedbringelse af ledigheden, lav produktivitet eller en budgetstilling, der ikke er bæredygtig.

Selv om problemerne og situationerne er forskellige og vil kræve forskellige strategier, har medlemsstaterne en række **fælles beskæftigelsespolitiske målsætninger**: Den højere ledighed skal ændres og forhindres i at blive strukturel. Jobskift, især overensstemmelse mellem kvalifikationer og job, skal forbedres. De unge og andre, der er hårdt ramt af krisen, skal have bæredygtig støtte. Ajourføring af kompetencer skal være bedre knyttet til kravene på arbejdsmarkedet - og deltagelsen på arbejdsmarkedet skal yderligere øges især for kvinder, ældre arbejdstagere og immigranter. En **koordineret tilgang i hele EU** med aktiv inddragelse af arbejdsmarkedets parter er afgørende for at opfylde disse målsætninger.

I den sammenhæng er der **tre vigtige former for udfordringer** for fremtidige beskæftigelsespolitikker, hvor kriseforanstaltningerne skal tilpasses som led i de løbende strukturreformer:

- Behovet for at **styrke gældende kriseforanstaltninger**. Det vil især, men ikke udelukkende, gælde de medlemsstater, hvor arbejdsløsheden forventes at stige betydeligt næste år. I den forbindelse er det vigtigt at fokusere på en **forbedring af effektiviteten** af disse foranstaltninger. Korttidsarbejde kan især være midlertidigt berettiget i forbindelse med bæredygtige job, så længe arbejdsløsheden fortsat stiger – men støttekriterierne er nødt til at være mere strikse end de kriterier, der blev anvendt i 2009. Disse ordninger, som kan mildne den samfundsmæssige indvirkning af krisen på kort sigt, medfører betydelige besparelser af omkostningerne til afskedigelse og ansættelse for virksomhederne og forhindrer, at der går virksomhedsspecifik menneskelig kapital tabt, men kan betyde, at virksomhederne er kraftigt overbemandet på lang sigt, hvilket kan udsætte en nødvendig omstrukturering. Medlemsstater, der står over for stigende arbejdsløshed, bør også overveje at vægte andre foranstaltninger tungere, som har vist sig at have en gunstig indvirkning på arbejdsmarkedet, herunder især

ved at øge **de offentlige arbejdsformidlingstjenesters kapacitet** til at tilvejebringe en mere personlig tilgang i forbindelse med formidlingen af assistance til at søge arbejde inden en afskedigelse. Desuden kan en række midlertidige ændringer, der blev indført under krisen, være anledningen til at indlede mere strukturelle reformer, der forbedrer **effektiviteten i forbindelse med bestemte arbejdsmarkedsinstitutioner**. Det er især tilfældet med de ændringer, der blev indført i nogle lande i forbindelse med udformningen af arbejdsløshedsforsikringsordninger eller aktiv arbejdsmarkedspolitik. Endelig kan de kortfristede foranstaltninger i tråd med flexicurity-tilgangen, herunder egentlige arbejdsincitament, være et vigtigt redskab med hensyn til at håndtere arbejdsmarkedssegmenteringen.

- Behovet for at **omdirigere kriseforanstaltningerne**. Det vil især gøre sig gældende i lande, der er under et stærkt pres for finanspolitisk konsolidering. I den forbindelse er det centrale emne at **reducere inaktivitet og arbejdsløshedsfælder** (især for at styrke kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet), samtidig med at man sikrer indkomsten for de mest trængende personer og for de personer, som befinder sig i en overgangssituation. Det er også sandt, at selv om man bør undgå de u hensigtsmæssige passive foranstaltninger, som blev indført under de seneste recessioner (tidlig tilbagetrækning, overgang til ydelser i forbindelse med invaliditet og sygdom), har foranstaltninger til støtte af indkomsten hjulpet mange i nød siden krisens start og har således bidraget til at forhindre fattigdom. Desuden viser erfaringen, at det er ekstremt vanskeligt for personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, at gøre effektiv brug af aktive foranstaltninger, som f.eks. erhvervsuddannelse og jobvejledning. Medlemsstaterne bør også overveje at forbedre **både den interne og eksterne fleksibilitet**. Det er førsteprioritet at **tackle den stadig tiltagende arbejdsmarkedssegmentering** for at forbedre situationen for de personer, der ikke har standardkontrakter, og som ofte er utilstrækkeligt dækket af arbejdsløshedsforsikringsordninger og aktive arbejdsmarkedspolitikker (da disse ofte er knyttet til ydelser). Det endelige mål er at skifte fokus fra beskyttelse i tilknytning til en arbejdsituation til en overordnet sikring på markedet.

- Behovet for at **udfase kriseforanstaltningerne**. Det vil være mest relevant i de lande, hvor de økonomiske og beskæftigelsesmæssige perspektiver er mest gunstige, og hvor der udelukkende kan fokuseres på **strukturelle reformer**. Her vil der være yderligere pres på langsigtede foranstaltninger til en reform af arbejdsmarkedet, der nu vil stå over for et større antal ledige. Det vil være højt prioriteret at øge effektiviteten af disse foranstaltninger. Der er behov for flexicurity-inspirerede reformer, som forbedrer fleksibiliteten og sikkerheden på arbejdsmarkedet, herunder en afvejning af beskyttelsen af beskæftigelsen og sikkerheden på markedet, mindskelse af forskellen mellem den nye efterspørgsel og de færdigheder, der i øjeblikket findes på arbejdsmarkedet, fremme af arbejdskraftens mobilitet på tværs af regioner og erhverv og styrkelse af lønningernes evne til at afspejle produktivitetsudviklinger. Det endelige mål er at **gøre økonomien mere modstandsdygtig** over for fremtidige sektor- eller landespecifikke chok.