



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.7.2002
KOM(2002) 416 endelig

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

**STATUS OVER FEM ÅR MED DEN EUROPÆISKE
BESKÆFTIGELSSSTRATEGI**

RESUMÉ

Den europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS) blev lanceret på Luxembourg-topmødet om beskæftigelsen (1997) på baggrund af den høje arbejdsløshed. På Det Europæiske Råd i Lissabon i 2000 blev strategien ajourført - idet målet om fuld beskæftigelse blev vedtaget, der blev opstillet mål for beskæftigelsen på mellemlang sigt, og strategien blev integreret i rammerne for den politiske koordinering.

I den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som blev vedtaget på Det Europæiske Råds møde i Nice, stilledes krav om en grundig evaluering efter de første fem år med EBS i 2002. På Det Europæiske Råds møde i Barcelona for nylig lød der en opfordring til at styrke beskæftigelsesstrategien, og der blev udstukket retningslinjer for fremtidens EBS.

I denne meddelelse gennemgås erfaringerne efter fem år med EBS, der foretages en samlet vurdering af resultaterne på EU's arbejdsmarked og en evaluering af de politikker, som medlemsstaterne har gennemført i forbindelse med "Luxembourg-processen". Desuden er der en gennemgang af de hovedpunkter, som skal overvejes i forbindelse med udformningen af en ny strategi for fremtiden.

Inden for de seneste år er situationen på EU's arbejdsmarked blevet markant bedre, idet der er skabt mere end 10 mio. nye job siden 1997 (hvoraf de 6 mio. er gået til kvinder), ledigheden er faldet med 4 mio., mens den erhvervsaktive befolkning er øget med 5 mio. Evalueringen bekræfter disse forbedrings strukturelle karakter dvs. faldende strukturel arbejdsløshed, en økonomisk vækst med et mere beskæftigelsesfremmende mønster og et arbejdsmarked, der reagerer hurtigere på økonomiske og sociale forandringer.

Det er naturligvis vanskeligt at afgøre, hvor stor en del af de sidste fem års samlede fremgang for EU's beskæftigelse, der kan tilskrives henholdsvis indførelsen af EBS og det økonomiske opsving. Der har imidlertid været betydelige ændringer i de nationale beskæftigelsespolitikker med en klar konvergens mod de fælles EU-målsætninger, som er fastlagt i EBS.

En række specifikke politiske ændringer er blevet gennemført. Beskæftigelsespolitikkerne og de offentlige arbejdsformidlinger er blevet justeret med henblik på at støtte en aktiv og forebyggende tilgang. I visse medlemsstater er skatte- og understøttelsessystemerne blevet tilpasset i overensstemmelse med aktiveringsprincipperne. Beskatningen af arbejde er begyndt at blive mere beskæftigelsesvenlig. Uddannelsessystemerne har i stigende grad tilpasset sig til arbejdsmarkedets behov. Der er sket fremskridt i moderniseringen af arbejdets tilrettelæggelse især i form af arbejdstidsordninger og mere fleksible ansættelsesforhold. Princippet om integrering af ligestillingsaspektet er blevet generelt, og der er taget forskellige initiativer for at tackle forskellene i behandlingen af mænd og kvinder, som f.eks. indførelse af børnepasningsordninger, der gør det lettere at forene familie- og arbejdsliv. Nye, fælles udfordringer som livslang uddannelse og jobkvalitet blev anerkendt som prioriterede politiske områder, og der er tegn på begyndende konvergens på disse områder.

Ud over denne generelle politiske konvergensproces har Luxembourg-processens åbne koordinationsmetode demonstreret sin merværdi, når det drejer sig om at skabe partnerskaber og nye arbejdsmetoder både på nationalt og EU-plan. Overordnet har strategien medført et skifte i udformningen af og sigtet med de nationale politikker - væk fra ledighedsforvaltning hen imod en beskæftigelsesforvaltning.

På trods af fremskridtene er der fortsat store udfordringer for beskæftigelsen - ikke mindst i forbindelse med den demografiske udvikling, forekomsten af flaskehalse på arbejdsmarkedet, regionale forskelle og de løbende økonomiske og sociale omstruktureringer, globaliseringen og udvidelsen.

For at tackle disse udfordringer effektivt skal Luxembourg-processen justeres, således at den kan opfylde sit hovedformål: at skabe flere og bedre job og fremme det rummelige arbejdsmarked. Derfor peges i denne meddelelse på fire hovedpunkter, som skal indgå i en reform af EBS: (a) behovet for at opstille klare målsætninger, som afspejler de politiske udfordringer, (b) behovet for en forenkling af retningslinjerne, uden at det går ud over effektiviteten, (c) behovet for at forbedre styreformene og partnerskaberne ved gennemførelsen af strategien og (d) behovet for at sikre øget sammenhæng og komplementaritet med andre relevante EU-processer især med de overordnede retningslinjer for de økonomiske politikker.

Det er hensigten, at meddelelsen skal fungere som input til en debat om strategien i fremtiden, som skal føre til et forslag fra Kommissionen om retningslinjerne for beskæftigelsen for 2003.

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	5
1.1	Behov for en revision	5
1.2	Den europæiske beskæftigelsesstrategi: start og udvikling	5
2	HOVEDKONKLUSIONER FRA KONSEKVENSANALYSEN AF DEN EUROPÆISKE BESKÆFTIGELSESSTRATEGI	7
2.1	Der er sket forbedringer af EU's strukturelle beskæftigelse.....	7
2.2	De nationale beskæftigelsespolitikker nærmer sig de aftalte målsætninger og retningslinjer	9
2.2.1	En generel positiv politisk indvirkning	9
2.2.2	Beskæftigelsesegnethed: nu anerkendt som et livslangt begreb	10
2.2.3	Iværksætterkultur: nøglen til jobskabelse	13
2.2.4	Tilpasningsevne: et komplekst forhold mellem fleksibilitet, sikkerhed og jobkvalitet	14
2.2.5	Lige muligheder for kvinder og mænd: større bevidstgørelse, men utilstrækkelig evaluering	15
2.3	Luxembourg-processen har vist sig effektiv til at fremme samarbejdet om politikkerne	16
3.	INPUT TIL DEBATTEN OM DEN EUROPÆISKE BESKÆFTIGELSESSTRATEGI I FREMTIDEN	18
3.1	Tiltag vedrørende udfordringer på mellemlang sigt.....	18
3.2	Forenkling af retningslinjerne, uden at det går ud over effektiviteten.....	20
3.3	Bedre styreformer og partnerskaber.....	21
3.4	Forbedret sammenhæng og komplementaritet mellem relevante EU-processer.....	22
B I L A G		24
Bilag 1 Evalueringsmetode		24
Bilag 2: Evaluering af vigtige politiske ændringer i forbindelse med EBS på områderne aktiv arbejdsmarkedspolitik, modernisering af arbejdets tilrettelæggelse og lige muligheder		25

1. INDLEDNING

1.1 Behov for en revision

Da EBS blev lanceret på Luxembourg-topmødet om beskæftigelsen i 1997, var ambitionen, at der skulle opnås afgørende fremskridt i løbet af 5 år, især for langtids- og ungdomsledigheden. Der blev gennemført en midtvejsevaluering i 2000, hvori de politiske fremskridt blev tilskrevet EBS, idet det dog blev indskærpet, at en periode på tre år var for kort til at vurdere strategiens betydning for beskæftigelsen. Derfor blev behovet for en gennemgribende evaluering angivet i den europæiske social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden, som blev vedtaget på Det Europæiske Råd i Nice: "iværksættelse i 2002 af en revision og evaluering af denne strategis gennemslagskraft med henblik på at afklare den videre udvikling af strategien".

På baggrund af konsekvensanalysen evalueres i afsnit 2 i denne meddelelse erfaringerne fra fem år med EBS, både for så vidt angår processen og de gennemførte politikker. Afsnit 3 omhandler de hovedspørgsmål, som skal overvejes i forbindelse med udformningen af en ny strategi for fremtiden, idet der tages højde for de forskellige politiske bidrag fra EU-institutionerne (især konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona) samt evalueringens konklusioner.

Det er hensigten, at denne meddelelse skal danne grundlag for en debat på alle niveauer. EU-institutionerne - Rådet, Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - opfordres til at give deres mening om Kommissionens analyse til kende; det samme gælder Beskæftigelsesudvalget, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og andre interesserede parter. Kommissionen vil under hensyntagen til de synspunkter, der gives udtryk for, fremsætte forslag til næste generation af retningslinjerne for beskæftigelsen med henblik på Rådets vedtagelse heraf i 2003.

1.2 Den europæiske beskæftigelsesstrategi: start og udvikling

I 90'erne opstod en politisk konsensus vedrørende Europas strukturelle beskæftigelsesproblem og om nødvendigheden af at øge vækstens evne til at fremme beskæftigelsen¹. Både den monetære stabiliseringspolitik, som blev fulgt som led i forberedelserne til ØMU'en, og den generelle karakter, som beskæftigelses- og arbejdsløshedsproblemet antog, fordrede en mere koordineret beskæftigelsesorienteret politik på europæisk plan.

Debatten, som begyndte i forbindelse med forhandlingerne om Maastricht-traktaten (1992), som betød en styrkelse af den europæiske models sociale dimension gennem protokollen om social- og arbejdsmarkedspolitikken, førte til enighed på *Det Europæiske Råd i Amsterdam* (juni 1997) om nye bestemmelser for beskæftigelsen i traktaten. Mens det blev understreget, at beskæftigelsespolitikken sorterer under de nationale myndigheder, blev beskæftigelsen i artikel 126 erklæret et spørgsmål om fælles interesse, og medlemsstaterne blev opfordret til at udvikle en koordineret beskæftigelsesstrategi på EU-plan. Foranlediget af bl.a. traktatbestemmelserne om koordinering af de økonomiske politikker² og koordineringen af beskæftigelsespolitikkerne, som blev iværksat på Det Europæiske Råds møde i Essen 1994, blev der med den nye artikel 128 opstillet rammer for udvikling af nationale

¹ Jf. Delors-Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse, 1993.

² Artikel 98 og 99 i traktaten om Den Europæiske Union.

beskæftigelsespolitikker på baggrund af fælles europæiske prioriteringer og interesser. Inden for disse nye rammer skulle den politiske koordination fremmes via en tilgang baseret på målstyring. Det vil sige: *Retningslinjerne for den europæiske beskæftigelse fastlægges hvert år af Rådet på Kommissionens forslag; der skal tages højde for disse retningslinjer i de nationale handlingsplaner (NAP), som vurderes i Kommissionens og Rådets fælles beskæftigelsesrapport med henblik på fastlæggelse af retningslinjerne for det følgende år. Siden 2000 har Rådet på Kommissionens forslag udstedt særlige henstillinger til medlemsstaterne, som skal få dem til at gennemføre retningslinjerne for beskæftigelsen.* "Målstyringstilgangen" støttes også gennem fastsættelse af målbare kriterier på en række områder på EU- og nationalt plan og gennem en løbende udvikling af statistiske indikatorer (som blev aftalt Kommissionen og medlemsstaterne imellem) til vurdering af fremskridtene.

Under hensyntagen til de store forskelle i de landenes institutionelle strukturer og praksis for den sociale dialog åbnede gennemførelsen af strategien mulighed for en lang række forskellige tilgange, men stillede krav om, at alle relevante *aktører* skulle involveres. Denne *åbne koordinationsproces* førte blandt andet til en opfordring om, at arbejdsmarkedets parter både på nationalt og EU-plan skulle udvikle specifikke aktioner, og til initiativer, som skulle udvikle den regionale og lokale deltagelse. Siden den nye traktat blev ratificeret i 1999, har andre EU-institutioner og Beskæftigelsesudvalget gennem høringer også været aktivt involveret i udviklingen af retningslinjerne for beskæftigelsen.

På baggrund af den høje arbejdsløshed og i forventning om Amsterdam-traktatens ikrafttræden blev det på *Luxembourg-topmødet om beskæftigelsen* (november 1997) besluttet at gennemføre den nye, åbne koordinationsmetode, som var fastlagt i artikel 128, hvorved de første retningslinjer for beskæftigelsen blev godkendt. Disse blev fremlagt under fire integrerede indsatsområder - de såkaldte søjler i *retningslinjerne for beskæftigelsen*: beskæftigelsesegnethed, iværksætterkultur, tilpasningsevne og lige muligheder. Søjlerne udgør en omfattende indsats mod arbejdsløsheden og integrerer de vigtigste udbuds- og efterspørgselsorienterede politikker. Idet EBS bidrager til arbejdsmarkedsreformerne på en måde, der er i overensstemmelse med, og som supplerer de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, hjælper den med at forbedre EU's vækstpotentiale.

På *Det Europæiske Råds møde i Lissabon* (marts 2000) blev opfordringen om at mindske det stadigt høje antal arbejdsløse genfremsat, og fuld beskæftigelse blev fastlagt som et overordnet langsigtet mål for den nye europæiske økonomi, idet der blev formuleret ambitiøse mål for beskæftigelsesfrekvensen for 2010 (70 % samlet og 60 % for kvinder). På topmødet blev det også anbefalet, at prioritere nye områder eller at styrke allerede prioriterede områder (f.eks. kvalifikationer og mobilitet, livslang uddannelse), hvilket blev afspejlet i retningslinjerne for beskæftigelsen for 2001 via nye, horisontale mål. Efterfølgende tilpasninger af retningslinjerne for beskæftigelsen blev især foranlediget af konklusionerne fra *Stockholm-topmødet*³.

På *Det Europæiske Råds møde i Nice* i december 2000 blev kvalitet som et vejledende princip for den social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden og især jobkvalitet indskrevet som en vigtig målsætning i EBS. Det blev understreget, at *kvalitet* er et flerdimensionalt begreb, der både vedrører jobkarakteristika og arbejdsmarkedet i bredere forstand, og det blev fastslået, at kvalitet skal fremmes gennem aktioner på tværs af alle søjlerne.

³ På *Det Europæiske Råds møde i Stockholm* suppleredes målene fra Lissabon med mål for beskæftigelsen på mellemlang sigt, som skulle nås i 2005: 67 % samlet og 57 % for kvinder. Desuden blev der fastsat en beskæftigelsesfrekvens på 50 % for ældre personer (i 2010).

På Det Europæiske Råds møde i *Barcelona* i marts 2002 blev "Aktive politikker for fuld beskæftigelse: flere og bedre job" udpeget som et af tre områder, der kræver en særlig indsats. Det blev understreget, at fuld beskæftigelse i EU er et kernepunkt i Lissabon-strategien og udgør en væsentlig målsætning for økonomi-, social- og arbejdsmarkedspolitikkerne. I den forbindelse lød der på Det Europæiske Råds møde i Barcelona en opfordring til at styrke beskæftigelsesstrategien, og der blev udstukket retningslinjer for EBS fremover.

2 HOVEDKONKLUSIONER FRA KONSEKVENSANALYSEN AF DEN EUROPÆISKE BESKÆFTIGELSESTRATEGI

For at underbygge evalueringen af EBS aftalte Kommissionen og medlemsstaterne i 2001 et fælles arbejdsprogram i Beskæftigelsesudvalget. Kommissionen skulle koordinere en konsekvensanalyse baseret på undersøgelser af virkningerne af de nationale politikker ud fra en fælles tematisk opdeling og gennemføre en vurdering af beskæftigelsen i hele EU. Resultaterne af denne evaluering, som blev drøftet med medlemsstaterne i Beskæftigelsesudvalget, er sammenfattet herunder. På trods af de tidligere nævnte input er der betydelige tekniske vanskeligheder forbundet med at foretage en præcis konsekvensanalyse på grund af vekselvirkningen mellem forskellige politikker, den samtidigt indtrådte bedring af den økonomiske situation og den relativt korte periode, som evalueres, set i forhold til visse strukturelle reformers langsigtede natur (se den anvendte metode i bilag 1).

En evaluering af de sidste fem år vidner om klare strukturelle forbedringer på EU's arbejdsmarked. På trods af markante forskelle fra medlemsstat til medlemsstat og vanskeligheden med at påvise et klart årsagsforhold mellem det samlede resultat og de specifikke politikker, kan der i perioden konstateres en generel tilnærmelse af de nationale politikker i forhold til de målsætninger og retningslinjer, der er opstillet i EBS. Den åbne koordinationsmetode har demonstreret sin værdi, for så vidt angår oprettelse af nye partnerskaber og nye arbejdsmetoder - dog med væsentlige forskelle fra medlemsstat til medlemsstat.

2.1 Der er sket forbedringer af EU's strukturelle beskæftigelse

De seneste år har været præget af imponerende jobskabelse og et væsentligt fald i arbejdsløsheden på baggrund af en stærk vækst i BNP. I femårsperioden mellem 1997 og 2001:

- steg antallet af arbejdspladser med godt 10 mio. (+ 6,5 %), hvoraf de 6 mio. blev besat af kvinder
- faldt arbejdsløsheden med mere end 4 mio. (- 25 %)
- mens arbejdsmarkedsdeltagelsen voksede med næsten 5 mio.⁴ hovedsagelig pga. kvindernes højere erhvervsfrekvens.

Set i lyset af vanskelighederne med at udrede de strukturelle reformers og konjunkturerens virkninger på arbejdsmarkedet, har Kommissionen vurderet visse strukturelle ændringers

⁴ Beskæftigelsen steg fra 157,5 mio. (1997) til 167,8 mio. (2001); arbejdsløsheden faldt fra 17,0 mio. (1997) til 12,9 mio. (2001); arbejdsstyrken voksede fra 166,2 mio. (1997) til 171,1 mio. (2001).

bæredygtighed på lang sigt i forhold til de vigtigste mål i EBS⁵. Blandt andet kan følgende større ændringer gennemføres⁶:

- i sidste halvdel af 1990'erne var der et fald i den strukturelle arbejdsløshed i EU totalt set (et tilsvarende fald blev registreret i langtidsløsheden). Siden 1997 (den periode, som er omfattet af Luxembourg-strategien) er faldet i den strukturelle arbejdsløshed blevet endnu kraftigere svarende til 1,4 %. Dette er meget bemærkelsesværdigt pga. den stigende udvikling i arbejdsmarkedsdeltagelsen, som indtrådte på samme tid.
- den økonomiske vækst medførte en stærkere stigning i beskæftigelsen i 1990'erne end i de to foregående årtier. Forholdet mellem vækst i BNP og vækst i beskæftigelsen i 1970'erne, 1980'erne og 1990'erne viser, at den økonomiske væksts evne til at skabe job er steget.
- den økonomiske væksts øgede evne til at genere job i den sidste halvdel af 1990'erne er også et resultat af et ændret vækstmønster: der var et mere positivt forhold mellem væksten i produktiviteten pr. arbejdstime og væksten i beskæftigelsen end i tidligere perioder, hvor stigende erstatning af arbejdskraft med kapital typisk førte til højere arbejdsløshed. Produktivetsforbedringerne i EU's regioner og sektorer er tæt forbundet med en bedre uddannet befolkning i den erhvervsaktive alder med højere kvalifikationer, og det er dokumenteret, at der findes en positiv forbindelse mellem jobkvalitet og produktivitet.
- det fremgår også, at beskæftigelsens reaktion og indvirkning på forbedringer i økonomien steg i 1990'erne⁷. Da økonomien fik gang i hjulene, fremkaldte det en langt stærkere reaktion i beskæftigelsen i 1990'erne, end det var tilfældet i 1980'erne, hvilket banede vejen for et mere markant fald i arbejdsløsheden. I perioder med høj kapacitetsudnyttelse i 1990'erne kom der flere personer på arbejdsmarkedet, arbejdsmarkedsdeltagelsen steg, hvilket muliggjorde en højere stigning i beskæftigelsen end i 1980'erne. Stigninger i andelen af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter vidner om, at beskæftigelsen reagerer hurtigere og kraftigere på periodiske udsving.

Blandt mange faktorer, som kan forklare den særligt jobskabende vækst og beskæftigelsens øgede reaktionsevne, betragtes løntilbageholdenhed som en af de vigtigste. Da der i forbindelse med ØMU'en var opstillet nogle makroøkonomiske rammer, som gjorde det meningsfuldt at vise tilbageholdenhed med de nominelle lønninger, indgik arbejdsmarkedets parter beskæftigelsesfremmende lønftaler over en længere periode, hvilket medvirkede til den forbedrede beskæftigelse.

På trods af disse positive resultater, som vidner om en vellykket kombination af beskæftigelsespolitikker og økonomiske stabiliseringspolitikker, er der fortsat betydelige *strukturelle problemer og udfordringer*:

- næsten 13 mio. mennesker (2001) er stadig arbejdsløse (heraf er 42 % langtidsarbejdsløse), og en yderligere nedbringelse af arbejdsløsheden er en betingelse for at kunne opnå et rummeligt arbejdsmarked

⁵ Det drejer sig især om en nedbringelse af arbejdsløsheden (Luxembourg-topmødet), de i Lissabon og Stockholm aftalte beskæftigelsesfrekvenser og arbejdsmarkedets tilpasningsevne (artikel 125 i traktaten om Den Europæiske Union).

⁶ Jf. *Employment in Europe 2001*, kapitel 3 og 2002-udgaven.

⁷ Dette konkluderes også i en ny undersøgelse af IMF vedrørende beskæftigelsens reaktion. IMF (2001) *Selected Euro-Area Countries : Rules-Based Fiscal Policy and Job-Rich growth in France, Germany, Italy and Spain - Report with supplementary information, november 2001, Country Report n° 01/203.*

- der er behov for vedholdende bestræbelser for at nå de på Lissabon-topmødet fastsatte mål for beskæftigelsesfrekvensen i 2010 om 70 % generelt og 50 % for ældre arbejdstagere. I den fælles rapport⁸ om øget arbejdsmarkedsdeltagelse, som blev udarbejdet til Det Europæiske Råds møde i Barcelona, blev de nødvendige stigninger i beskæftigelsen fra 2002-2010 anslået til 15,4 mio., heraf 9,6 mio. for kvinder og 7,4 for ældre arbejdstagere
- produktivitetsforskellene mellem USA og EU er fortsat svagt stigende, mens produktivitetsforskellen pr. arbejdstager var 17,3 % i 1996, steg den til 19,5 % i 2001 og den positive forbindelse mellem jobkvalitet og produktivitet må nødvendigvis udnyttes for at indsnævre denne forskel
- regionale forskelle især i arbejdsløsheden er fortsat et problem i adskillige medlemsstater⁹.

2.2 De nationale beskæftigelsespolitikker nærmer sig de aftalte målsætninger og retningslinjer

Mens enkelte medlemsstater allerede var i gang med at gennemføre politikker, som i store træk svarede til hovedprincipperne om aktivering og forebyggelse, før EBS blev lanceret, kan der også konstateres en klar konvergens mellem andre medlemsstater - om end i varierende tempi. EBS's påvirkning spredte sig fra beskæftigessøjlen til de andre søjler i strategien. Forandringer kræver dog tid, og der forestår stadig meget arbejde i forbindelse med de enkelte søjler, især for så vidt angår bestræbelserne på at finde mere langsigtede og omfattende tilgange.

2.2.1 En generel positiv politisk indvirkning

EBS's omfattende tilgang medførte en generel styrkelse af *sammenhængen* i og rammerne for den nationale *beskæftigelsespolitik*. Politikkerne blev gradvist tilpasset i overensstemmelse med hver søjle, og prioriterede områder for beskæftigelsen blev integreret i andre politiske områder som skatte- og socialpolitik. Desuden har strategien medført et gradvist skifte væk fra en prioritering af ledighedsforvaltning hen imod en forvaltning af beskæftigelsesvækst og er gradvist blevet indarbejdet i de nationale politikker.

Evalueringen viser - foruden en tydelig *konvergens* hen imod aktive arbejdsmarkedsprincipper i strategiens tidlige år - at også andre politikker i betydelig grad blev påvirket af EBS (især politikker vedrørende ligestilling og bekæmpelse af social udstødelse). En detaljeret gennemgang af nationale foranstaltninger på vigtige områder kan ses i bilag 2. Dette kan hænge sammen med, at der i retningslinjerne blev lagt vægt på, at der blev opretholdt en passende kombination af politiske foranstaltninger baseret på de fire søjler.

Medlemsstaternes *politiske forpligtelser* blev afspejlet i de nationale handlingsplaner, og et betydeligt antal medlemsstater overtog praksis med at fastsætte mål, først gennem målsætninger om nedbringelse af arbejdsløsheden og - efter Lissabon-topmødet - gennem langsigtede mål for beskæftigelsen. I løbet af årene har EBS bidraget til mere langsigtede strukturreformer af arbejdsmarkedet ikke mindst gennem anvendelse af henstillinger til de enkelte medlemsstater, som vedtages af Rådet på forslag fra Kommissionen.

⁸ "Increasing labour force participation and promoting active ageing", rådsdokument nr. 6707 af 8. marts 2002, vedtaget på baggrund af KOM(2002) 9 endelig udg. af 24.01.2002 ("Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring").

⁹ De regionale forskelle illustreres bl.a. i den fælles beskæftigelsesrapport for 2001.

EBS førte også til politisk enighed om *nye fælles udfordringer* som f.eks. livslang uddannelse og jobkvalitet. Behovet for *livslang uddannelse* og komplementariteten mellem systemerne for almen- og erhvervsuddannelse er nu almindelig anerkendt, og medlemsstaterne er alle i gang med at omformulere deres politikker for almen- og erhvervsuddannelse på en mere integrerende facon¹⁰. *Jobkvalitet* var et nyt prioriteret område i retningslinjerne for beskæftigelsen for 2000. På baggrund af en meddelelse¹¹ fra Kommissionen påbegyndtes arbejdet med at overvåge dette spørgsmål gennem fælles indikatorer, som afspejler kvalitetsbegrebets forskellige elementer. En foreløbig liste over indikatorer blev godkendt af Rådet i december 2001 og skal understøtte overvågningsprocessen.

Imidlertid tager politiske ændringer tid, og der er behov for yderligere fremskridt for at opnå omfattende og fuldt afbalancerede politikker. Medlemsstaternes kombinationer af politiske foranstaltninger er stadig ulige fordelt på de forskellige søjler, og deres tilgange til visse vigtige spørgsmål (som f.eks. aktiv aldring) virker usammenhængende. Desuden begrænses tiltroen til deres opfyldelse af strategien af den stadigt udbredte modvilje mod at opstille mål (f.eks. for investeringer i menneskelige ressourcer) og den fortsatte mangel på en synlig budgetmæssig dimension (især ESF-bidraget).

2.2.2 *Beskæftigelsesegnethed: nu anerkendt som et livslangt begreb*

Mens beskæftigelsesegnethed ved lanceringen af EBS hovedsageligt blev set som en kur mod arbejdsløshed, blev begrebet løbende udvidet til at omfatte hele livsforløbet dvs. forebyggelse af frafald i skolen, forebyggelse af arbejdsløshed, øget adgang til et rummeligt arbejdsmarked, forbedring af arbejdstageres evne til at forblive aktive og fremme af løbende efteruddannelse.

Langtidsarbejdsløsheden blev mindsket, men det er tilsyneladende nødvendigt at finde mere effektive foranstaltninger

Forebyggelse og aktivering var hjørnestenene i bestræbelserne på at mindske langtidsarbejdsløsheden. De sigtede mod at forebygge tilkomsten af nye og reducere antallet af eksisterende langtidsledige gennem øget anvendelse af aktiveringsforanstaltninger som f.eks. uddannelse, joberfaring og støttet beskæftigelse til de arbejdsløse.

Målene for forebyggelse og aktivering blev angivet i retningslinjerne for beskæftigelsen. De fleste medlemsstater har gjort betydelige bestræbelser på at forbedre de forebyggende foranstaltningers dækning af de såvel unge som voksne arbejdsløse, men endnu er ikke alle personer i risikogruppen i de enkelte medlemsstater omfattet. På den anden side udviste aktiveringsforanstaltningernes andel af arbejdsmarkedsudgifterne en generel stigende tendens. Det mål, som er angivet i retningslinjerne for beskæftigelsen, om at tilbyde aktivering i form af uddannelse og støttet beskæftigelse til 20 % af de ledige blev stort set nået, og benchmarks for de tre medlemsstater, som var nået længst, vidner endda om en stigning fra 20 % til ca. 50% i løbet af de senere år. Ud over den konvergerende virkning har fokuseringen på kvantitative mål også været effektiv, når det drejer sig om at fremme moderniseringen af offentlige arbejdsformidlinger og justere disses anbringelses- og indslusningsaktiviteter.

I den forbindelse blev andelen af langtidsarbejdsløse i forhold til den samlede arbejdsløshed nedbragt fra 50 % til 42 %, og langtidsarbejdsløsheden faldt fra 5 % af arbejdsstyrken i 1997

¹⁰ De nødvendige elementer i en sammenhængende og omfattende strategi for livslang uddannelse blev fremlagt i Kommissionens meddelelse: "Realiseringen af et europæisk område for livslang læring", KOM(2001) 678 endelig udg.

¹¹ "Beskæftigelses-, social- og arbejdsmarkedspolitikken: investering i kvalitet", KOM(2001) 313 af 20.6.2001.

til 3,2 % i 2001. Selv om en vellykket forebyggelse og aktivering afhænger af mange sammenhængende og individuelle faktorer, kan der udledes nogle generelle konklusioner vedrørende effektiviteten af typiske foranstaltninger: uddannelsesforanstaltninger synes at være effektive for særlige målgrupper (f.eks. kvinder, der vender tilbage til arbejdsmarkedet, og indvandrere med uddannelse; resultaterne af støttet beskæftigelse er blandede (støttet beskæftigelse i den private sektor er mere effektiv end jobskabelse i den offentlige sektor); iværksætterydelse fremviser positive resultater, selv om mulighederne for at anvende sådanne ordninger bredt nok er begrænsede; jobsøgningsstøtte som en grundlæggende foranstaltning synes generelt at være effektiv; erfaringerne viser, at virkningerne af storstilede programmer, som ikke er persontilpassede (som f.eks. ungdomsprogrammer) er mindre overbevisende, hvilket afspejler den kendsgerning, at større programmer ofte ikke er tilstrækkeligt målrettede.

Spørgsmålene om en bæredygtig integrering af de ledige på arbejdsmarkedet, opfølgningen af støtten og aktiveringsforanstaltningernes omkostningseffektivitet bør undersøges nærmere. Dette indebærer en bedre mekanisme til på et tidligt tidspunkt at afdække, hvem der er i risikogruppen, samt såvel forebyggende som aktiverende foranstaltninger, der er tilpasset personlige behov, med henblik på at kunne give "det rette budskab til den rette person på det rette tidspunkt." Erfaringerne fra tidligere tider peger på, at der for at forbedre overvågningen og evalueringen af aktive arbejdsmarkedspolitikker er behov for yderligere bestræbelser for at forbedre definitioner, statistikker og indikatorer.

Skatte- og understøttelsessystemerne har været igennem en reform, men der findes stadig demotiverende elementer

EBS har stimuleret regeringerne til at gennemføre eller *tilstræbe beskæftigelsesfremmende reformer af understøttelses- og skattesystemerne* i overensstemmelse med særlige nationale forhold. De fleste medlemsstater har i de seneste år ændret skatte- og understøttelsessystemerne, så de virker beskæftigelsesfremmende eller tilskynder arbejdstagerne til at blive længere på arbejdsmarkedet. Sådanne tiltag kombineres ofte med andre foranstaltninger. Imidlertid er der i en række medlemsstater risiko for, at yderligere stramninger eller betingelser i forbindelse med understøttelse kan resultere i sociale fattigdomsproblemer eller sort arbejde, og det er derfor nødvendigt at forbedre samspillet mellem skatte- og understøttelsessystemerne.

Medlemsstaterne er blevet mere opmærksomme på arbejdsløsheds-, fattigdoms- og pensionsfælder, og der findes en række positive eksempler på fjernelse af sådanne fælder gennem beskæftigelsesorienterede reformer af understøttelsessystemerne og ordningerne for førtidspension.

Yderligere fokus på fremme af aktiv aldring

De mere langsigtede tanker, som afspejles i målene fra topmøderne i Lissabon og Stockholm, førte også til større fokus på spørgsmålet om *aktiv aldring*. Ved EBS's begyndelse var dette spørgsmål hovedsageligt omfattet af dagsordenen om skatte- og understøttelsessystemerne, men i 2000 blev det en særskilt retningslinje med et bredere sigte. Ifølge konsekvensanalysen har der i de fleste medlemsstater ikke været tilstrækkelig fokus på ordninger for førtidspension. Dette stemmer overens med konklusionerne fra den fælles rapport¹² om

¹² "Increasing labour force participation and promoting active ageing", rådsdokument nr. 6707 af 8. marts 2002, vedtaget på baggrund af KOM(2002) 9 endelig udg. af 24.01.2002 ("Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring").

forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen og fremme af aktiv aldring, som blev forelagt Det Europæiske Råd i Barcelona, ifølge hvilke der er behov for en tilgang, der omfatter hele livsforløbet, for at fremme tilpasningsevnen og aktiv aldring og gøre tidlig pensionering mindre attraktivt.

Risiko for manglende uddannelse og efteruddannelse på trods af bestræbelserne for at undgå dette

EBS har givet et stort løft til politikkerne om livslang uddannelse og har spillet en vigtig rolle med at gøre livslang uddannelse til et højt prioriteret politisk område. Uddannelse er i stigende grad blevet anvendt som forebyggende og aktiverende foranstaltning med henblik på at fremme beskæftigelsesegnheden, tilpasningsevnen og konkurrenceevnen. Forekomsten af flaskehalse og kvalifikationskløfter¹³ har understreget vigtigheden af, at man udvikler sine kvalifikationer hele livet igennem.

Dette har bidraget til at konsolidere den positive langsigtede udvikling for deltagelse i uddannelse og efteruddannelse og for uddannelsesniveaue¹⁴. Alligevel er livslang uddannelse langt fra en realitet for alle, som det illustreres af den fortsat meget lave deltagelsesprocent for ældre arbejdstagere¹⁵, SMV-ansatte og personer med fleksible ansættelseskontrakter. Hvad værre er, synes der at være en stadig større kløft mellem de højtuddannedes og de lavtuddannedes adgang til uddannelse. På trods af fremgang i visse medlemsstater ligger andelen af elever, som forlader uddannelsessystemet i utide, stadig højt med over 19 %, hvilket er en hyppig årsag til ungdomsarbejdsløshed.

I evalueringen peges især på behovet for at øge kritiske gruppers deltagelse, som f.eks. ældre arbejdstagere og lavtuddannede. Vigtigheden af efteruddannelse anerkendes overalt som en vigtig faktor til fremme af en tilpasningsdygtig, konkurrencedygtig og produktiv arbejdsstyrke, og der synes at være accept af princippet om fælles ansvar for finansiering af arbejdsstyrkens uddannelse. I praksis er de enkelte aktørers investeringer (regeringer og arbejdsmarkedets parter, virksomhederne og de enkelte arbejdstagere) dog fortsat generelt lave. Adskillige medlemsstater er i færd med at afprøve motiverende ordninger rettet mod enkeltpersoner og virksomheder, men disse er stadig kun i udviklingsfasen, og der er en generel mangel på stabile forhold for finansiering af efteruddannelse.

Behov for mere omfattende foranstaltninger for at opnå et rummeligt arbejdsmarked

Der var tydelige aktive foranstaltninger i medlemsstaternes politikker vedrørende forbedret adgang til arbejdsmarkedet for *ugunstigt stillede personer* (dvs. handicappede, etniske mindretal, indvandrere). Af andre initiativer kan nævnes lovgivningsmæssige reformer med henblik på bekæmpelse af forskelsbehandling, især i forbindelse med gennemførelse af direktiver under artikel 13, og øget samarbejde mellem institutioner, som varetager integration af ugunstigt stillede personer.

¹³ Se også KOM(2002)72 af 13.2.2002 - Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet.

¹⁴ Den samlede uddannelsesfrekvens for personer i alderen 25-64 steg fra 5,7 % i 1995 til 8,4 % i 2000 og andelen af personer med en uddannelse på gymnasieniveau og derover steg i samme periode fra 52 % til 60,3 %.

¹⁵ Personer i alderen 55-64 er fem gange mindre tilbøjelige til at deltage i uddannelse end de 25-34-årige. Deltagelsesfrekvensen for lavtuddannede er seks en halv gange lavere end for højtuddannede og fire gange lavere end for personer med en uddannelse på mellemniveau. Forskellen mellem lavtuddannedes og højtuddannedes deltagelsesfrekvens voksede fra 9,4 % i 1995 til 13,3 % i 2000.

Imidlertid er de dårligt stillede beskæftigelsessituation fortsat dårlig, hvilket fremgår af den konstante kløft mellem beskæftigelsesfrekvensen for ugunstigt stillede og befolkningen i al almindelighed. Det tyder på, at man via aktive foranstaltninger har undgået en udvidelse af denne kløft - især i den seneste periode med kraftig jobskabelse, som har medført et gunstigt klima for integrering af de mere beskæftigelsesegne arbejdstagere på arbejdsmarkedet. Erfaringerne fra nogle medlemsstater har på overbevisende facon demonstreret sådanne foranstaltningers effektivitet.

For at opnå større effektivitet påpeges i evalueringen et behov for mere persontilpassede aktiverings- og forebyggelsesforanstaltninger, omfattende tilgange, som både omfatter udbuds- og efterspørgselsiden (oplysning af arbejdsgivere, håndhævelse af anti-forskelsbehandlingsprincippet) samt en tæt tilknytning til bredere politikker for social inddragelse. Desuden understreges behovet for at forbedre det statistiske grundlag for udvikling af sådanne foranstaltninger og for vurdering af disse.

2.2.3 Iværksætterkultur: nøglen til jobskabelse

Søjlen iværksætterkultur fokuserer på en forbedring af erhvervmiljøet, på udviklingen af servicesektoren som en kilde til beskæftigelse og på beskatning af arbejde.

Tegn på, at et forbedret erhvervsklima har en positiv indvirkning på beskæftigelsen

Kravet i retningslinjerne for beskæftigelsen om forenkling af administrationen har fået medlemsstaterne til at reagere med adskillige særforanstaltninger (f.eks. konsekvensanalyser af ny lovgivning, færre hindringer for nystartede virksomheder, forenklede og online-procedurer for virksomhedsregistrering, tilskyndelser til ansættelse af flere medarbejdere osv.) og til at skærpe indsatsen mod sort arbejde (som siden 2001 har været et særligt prioriteret område). De fremskridt, der er sket, kan forbedres, hvis medlemsstaterne bestræber sig yderligere på at reducere den administrative byrde, hvilket ville øge betingelserne for et bedre europæisk erhvervsklima.

I de seneste år er 90 % af de nye job blevet skabt i servicesektoren. Programmer for aktiv arbejdsmarkedspolitik har hjulpet de arbejdsløse til at opnå beskæftigelse især i servicesektoren, og en betydelig del af disse job har vist sig at være bæredygtige. Den tid, der skal bruges på at etablere virksomhed, er blevet afkortet, men undersøgelser af SMV'er viser, at de administrative byrder stadig opleves som en hæmsko for virksomhedens udvikling. Med undtagelse af skattenedsættelser for små virksomheder kan det kun formodes, at foranstaltningerne til forbedring af iværksætterkulturen og klimaet for jobskabelse har positive virkninger, eftersom der ikke findes indikatorer og evalueringer, som kan dokumentere dette. Udvikling af statistikker og indikatorer til overvågning af den virkning, som foranstaltninger på iværksætterområdet har for beskæftigelsen, bør prioriteres højt.

De skattemæssige foranstaltningers indvirkning på beskæftigelsen kan stadig øges

Den *stigende tendens i den samlede skat på arbejde er blevet vendt* med et fald på EU-plan på ca. 2 %¹⁶ mellem 1997 og 2001. Faldet var endnu mere synligt for de lavtlønnede med et gennemsnit på 3 %, hvilket hovedsageligt blev opnået gennem en nedsættelse af de sociale bidrag. Dette vidner om en udvikling hen imod mere beskæftigelsesfremmende skattesystemer. Evalueringen bekræftede, at der er klare jobskabende virkninger ved ændrede skatteforanstaltninger: særligt virkningsfulde er nedsættelser af lønskatter og arbejdsgivernes

¹⁶ Foreløbigt baseret på den indirekte skat.

sociale bidrag rettet mod lavtlønnede arbejdstagere, som er mest afhængige af understøttelse; blandt en række effektive foranstaltninger kan nævnes nedsættelse af den personlige indkomstskat og arbejdsgiverbidraget, skattefradrag for børnepasning og uddannelsesudgifter for udsatte grupper.

I praksis viser det sig, at medlemsstaterne i stigende grad betragter reformer af understøttelsessystemet og arbejdsbeskatningen som redskaber, der kan supplere beskæftigelsespolitikken. *Kombinationen af understøttelsesforanstaltninger og skattemæssige foranstaltninger kan imidlertid forbedres*, således at den får maksimal indvirkning på arbejdsmarkedsdeltagelsen eller bidrager til at undgå førtidspension.

2.2.4 Tilpasningsevne: et komplekst forhold mellem fleksibilitet, sikkerhed og jobkvalitet

Foranstaltninger i forbindelse med søjlen "tilpasningsevne" vedrører modernisering af arbejdets tilrettelæggelse og de retlige rammer, indførelse af nye arbejdsformer og fokus på arbejdstagernes kvalifikationer med henblik på at forbedre virksomhedernes tilpasningsevne; sådanne aktioner kræver, at regeringerne, arbejdsmarkedets parter og virksomhederne påtager sig et fælles ansvar.

EBS har bidraget til, at de offentlige myndigheder, arbejdsmarkedets parter og virksomhederne er blevet opmærksomme på vigtige aspekter som tilpasningsevne og konkurrencedygtighed. Den vigtigste politiske udvikling inden for området tilpasningsevne har gennem de seneste fem år fokuseret på mere *fleksible ansættelsesformer*¹⁷ og mere fleksible *arbejdstidsordninger*, især med årlige referenceperioder for arbejdstiden, hvorved omfanget af overarbejde er reduceret.

Medlemsstaterne har - ofte i tæt samråd med arbejdsmarkedets parter gennem trepartsforhandlinger - indført lovgivningsmæssige rammer, som fremmer denne udvikling. Inden for de respektive nationale institutionelle rammer har arbejdsmarkedets parter på lavere niveau taget imod de nye muligheder og konkretiseret dem i deres bilaterale aftaler.

Ud over arbejdstidsordninger har der ikke været tilstrækkelig opmærksomhed på *arbejdstilrettelæggelsen i bredere forstand*. Der mangler stadig en bredere tilgang til modernisering af arbejdets tilrettelæggelse, selvom visse fremskridt især på området for livslang uddannelse må anerkendes¹⁸.

Arbejdstidsordninger betragtes i stadig mindre grad som en metode til omfordeling af arbejdet og oprettelse af flere job, men snarere som en metode til at skabe øget *tilpasningsevne* til den økonomiske aktivitet, hvorved beskæftigelsens bæredygtighed på lang sigt forbedres. På den anden side skyldes nettotilvæksten af job i visse lande til dels udbredelsen af fleksibel arbejdskraft (tidsbegrænset ansættelse, vikar- og deltidsansættelse). Unge og kvinder, der vender tilbage til arbejdsmarkedet, er nogle af de kategorier, som i særlig grad berøres af denne udvikling.

I retningslinjerne for beskæftigelsen efterlyses *balance mellem fleksibilitet og jobsikkerhed*. De mest synlige udviklinger i forbindelse med jobsikkerhed har været sundhed og sikkerhed.

¹⁷ Adskillige lande har vedtaget lovgivning om deltidsarbejde osv. Se bilag 2.

¹⁸ Rammerne for foranstaltninger vedrørende livslang udvikling af kompetencer og kvalifikationer blev vedtaget af arbejdsmarkedets parter i EU i februar 2002 som opfølgning på arbejdsmarkedets parters fælles erklæring om livslang uddannelse, som blev forelagt Det Europæiske Råd i Laeken. Den for nyligt indgåede aftale om fjernarbejde er også relevant i den sammenhæng.

Der er imidlertid påvist vedvarende ulemper for de pågældende arbejdstagere: personer med kortvarige eller lavtlønnede job og/eller uden adgang til efteruddannelse er mere udsatte for inaktivitet og arbejdsløshed. Personer, som oplever hyppige perioder med arbejdsløshed og inaktivitet har større risiko for at ryge ud af arbejdsmarkedet i længere perioder. Undersøgelser viser, at arbejdstagere i modsætning til arbejdsgivere fortsat opfatter fleksibelt arbejde som noget negativt¹⁹: kun 28 % af de ansatte, som havde en tidsbegrænset ansættelseskontrakt, erklærede, at de frivilligt havde valgt denne status, sammenlignet med 72 % ved deltidskontrakter.

2.2.5 *Lige muligheder for kvinder og mænd: større bevidsthed, men utilstrækkelig evaluering*

Søjlen "lige muligheder" har til formål at sætte kvinder og mænd i stand til at arbejde med lige muligheder og ansvar. I retningslinjerne fremmer man en tilgangsvinkel vedrørende integrering af ligestillingsaspektet, bekæmpelse af forskelsbehandlingen mellem mænd og kvinder og forening af arbejde og familieliv.

Ligestillingen mellem kønnene har fået et vigtigt skub via EBS. Dette bekræftes af de nationale evalueringer og af en kvalitativ undersøgelse, som Kommissionen har fået udført. I den forbindelse var kravet i retningslinjerne for beskæftigelsen for 1999 om *integrering af kønsaspektet* på tværs af søjlerne et vigtigt element. Kønsbestemte forskelle i forbindelse med beskæftigelse, arbejdsløshed, løn og repræsentation er gjort til genstand for en særlig indsats i medlemsstaterne. Foreningen af arbejds- og familielivet er blevet et prioriteret politisk område i alle medlemsstaterne, og mange medlemsstater er begyndt at fokusere på forbedrede børnepasningsmuligheder.

I perioden 1997-2001 fik kvinderne størstedelen af de nye job, og deres beskæftigelsesfrekvens steg fra 50,6 % til 54,9 %. De kønsbestemte forskelle i beskæftigelsesfrekvensen er reduceret fra 20 % til 18 % siden 1997, mens arbejdsløshedsforskellen er faldet fra 12 % til 9 %. *Imidlertid er de kønsmæssige forskelle* (herunder lønforskelle på gennemsnitligt 16 %²⁰) stadig betydelige og skal løses for at opfylde målsætningerne fra Lissabon og Stockholm.

Evalueringen viser, at regeringerne ofte er tilbøjelige til at betragte faldet i de kønsbestemte beskæftigelses- og arbejdsløshedsforskelle som et resultat af den økonomiske vækst og de forbedrede vilkår for kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet, og at de ikke i fornødent omfang overvåger konsekvenserne af deres foranstaltninger, som det ellers kræves i retningslinjerne. Der bør være en nøjere overvågning af yderligere fremskridt hen imod målene for kvindernes beskæftigelse, politikkerne bør styrkes, og konsekvenserne heraf bør evalueres mere systematisk. En reduktion af kønsbestemte forskelle kræver en aktiv indsats af arbejdsmarkedets parter, især for så vidt angår lønforhold og barselsorlov for fædre. Børnepasningsordninger, hvor de offentlige myndigheder er direkte ansvarlige, er i færd med at blive et prioriteret område for en direkte regeringsindsats, og på topmødet i Barcelona blev der fastlagt nye mål²¹ for 2010.

¹⁹ I den forbindelse har Kommissionens tjenestegrene gennemført en ad hoc-undersøgelse (Eurobarometer Flash nr. 120) om jobfleksibilitet.

²⁰ Tal for 1998 i den private sektor, som varierer fra 7 % til 24 % fra medlemsstat til medlemsstat.

²¹ Forbedring af børnepasningsordningerne, således at de omfatter mindst 90 % af alle børn fra treårsalderen til skolealderen og mindst 33 % af alle børn i alderen 0-3 år.

2.3 Luxembourg-processen har vist sig effektiv til at fremme samarbejdet om politikkerne

Den "åbne koordinationsmetode" i Luxembourg-processen har vist sin værdi, og den blev på Lissabon-topmødet i 2000 betragtet som en model, der også skal gennemføres på andre politiske områder (som f.eks. social inddragelse).

En ramme for aktivt samarbejde mellem forskellige aktører

EBS har fremmet anerkendelsen af den vigtige rolle, som *arbejdsmarkedets parter* spiller på en lang række beskæftigelsesrelaterede områder. Mens de oprindelige retningslinjer kun refererede til arbejdsmarkedets parter i forbindelse med spørgsmålet om tilpasningsevne, blev arbejdsmarkedets parters bredere rolle anerkendt efter Lissabon-topmødet. I en *generel målsætning* opfordres medlemsstaterne nu til at udvikle omfattende partnerskaber med arbejdsmarkedets parter, og arbejdsmarkedets parter på europæisk plan anmodes om at definere deres eget bidrag til processen.

Arbejdsmarkedets parters medvirken ved udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner er blevet stadigt stærkere, selvom deres bidrag til gennemførelsen af retningslinjerne kunne være mere synligt. Opfordringen til arbejdsmarkedets parter om at udarbejde deres egen gennemførelsesproces²² har endnu ikke båret frugt, men der har været opmuntrende initiativer, som tyder på, at arbejdsmarkedets parter spiller en stadigt mere aktiv rolle i retningslinjerne. Potentielle synergieffekter mellem parterne på nationalt og europæisk plan vil kunne udnyttes yderligere.

EBS har støttet *udviklingen af en territorial dimension i beskæftigelsespolitikkerne* som demonstreret ved de seneste års fremkomst af regionale og lokale handlingsplaner. De lokale og regionale myndigheder er som udbydere af sociale serviceydelser eller som lokale arbejdsgivere i stigende grad blevet partnere ved gennemførelsen af beskæftigelsespolitikker, ikke mindst gennem Den Europæiske Socialfond, hvis prioriterede områder blev sammenkædet med EBS i 2000.

Nye arbejdsmetoder, der støtter samarbejdet

En af de anerkendte styrker ved Luxembourg-processen er den *multilaterale overvågning*. På grundlag af årlige indberetninger og fastsatte, sammenlignelige indikatorer har overvågningen givet øget fokus på tilnærmelse til de medlemsstater, som har de bedste resultater. Definitionen af indikatorer og mål på EU-plan havde en særlig stimulerende effekt. Medlemsstaterne har dog ofte været modvillige, når det drejer sig om fastsættelse af deres egne nationale mål.

Den årlige indberetning og overvågning har ført til intensiverede og mere grundige *informationsudvekslinger* mellem medlemsstaterne, og den peer review-proces, som blev lanceret for at vurdere mulighederne for at overføre god praksis²³, har banet vejen for mere omfattende evalueringer. Mange medlemsstater har intensiveret deres bilaterale kontakter og ladet sig inspirere af andre medlemsstaters tilgange. Oprettelsen af Beskæftigelsesudvalget, hvor nationale topembedsmænd med ansvar for udformning og gennemførelse af de nationale beskæftigelsespolitikker regelmæssigt mødes, har fremmet sådanne intensiverede udvekslinger.

²² Generel målsætning D og retningslinje 13.

²³ Se <http://peerreview.almp.org>

Der er sket en styrkelse af det institutionelle samarbejde på EU-plan mellem forskellige rådssammensætninger (især økonomi- og finansministrene og beskæftigelses- og socialministrene) og de tilsvarende udvalg²⁴ samt mellem de af Kommissionens tjenestegrene, der er ansvarlige for udformning og overvågning af forskellige beskæftigelsesrelaterede politiske processer (f.eks. inden for almen uddannelse/erhvervsuddannelse, økonomipolitik, skattepolitik eller iværksætterkultur). Samarbejdet mellem Kommissionen og Rådet, især gennem Beskæftigelsesudvalget, er blevet styrket. *Europa-Parlamentet* var kraftigt involveret i den årlige evalueringsproces og bidrog således til udviklingen af strategien, mens de andre institutioner også ydede vigtige bidrag. Fokuseringen på beskæftigelses- frem for arbejdsmarkedspolitik har betydet, at den årlige udarbejdelse af de nationale handlingsplaner på *nationalt plan* har stimuleret et tættere samarbejde mellem de enkelte ministerier. Offentlige arbejdsformidlinger, som indgår i et aktivt netværk på EU-plan, er blevet samlet omkring EU's prioriterede områder.

Mens den åbne koordinationsmetodes hovedtræk skal bevares på grund af ovennævnte fordele, er der opstået visse risici, som bør tackles for at opretholde fremdriften i EBS. Forekomsten af flere "*åbne koordinationsprocesser*" inden for beslægtede områder (især social inddragelse, uddannelse og pensioner) stiller krav om nøje koordinering og synergi. Der er også behov for at tackle processens *kompleksitet*. Det vil desuden være nødvendigt med en større *formidlingsindsats for EBS* både på EU-plan og på nationalt, regionalt og lokalt plan.

²⁴ F.eks. Beskæftigelsesudvalget, Udvalget for Økonomipolitik og Udvalget for Social Beskyttelse.

3. INPUT TIL DEBATTEN OM DEN EUROPÆISKE BESKÆFTIGELSESSTRATEGI I FREMTIDEN

Resultaterne af ovennævnte evaluering bekræfter, at de vigtigste prioriterede mål i retningslinjerne for beskæftigelsen også i store træk vil gælde fremover, og at der er behov for yderligere politiske reformer. Evalueringen og de foreløbige bidrag til debatten om EBS i fremtiden, især konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona, har stillet Kommissionen i stand til at indkredse fire hovedpunkter vedrørende strategireformen, som skal undersøges yderligere.

3.1 Tiltag vedrørende udfordringer på mellemlang sigt

Rammerne for EBS er under forandring. Mens arbejdsløshedens omfang udgjorde den vigtigste udfordring for EU's arbejdsmarked ved iværksættelsen af Luxembourg-processen, har der i de seneste år været tegn på rekrutteringsvanskeligheder i visse regioner og sektorer i EU. *En situation med vedvarende relativ høj arbejdsløshed og med samtidige flaskehalsproblemer* kan meget vel tænkes at være kendetegnende for den kommende periode. Den *demografiske udvikling* fører til en aldrende arbejdsstyrke og endda til en reduktion i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, hvilket også giver anledning til alvorlig bekymring i forbindelse med de sociale sikringssystemers bæredygtighed. Globaliseringen, teknologiske forandringer og udviklingen hen imod et videns- og informationssamfund er alle med til at sætte yderligere skub i de økonomiske og sociale omstruktureringer. Der er behov for at fremme en bredere deltagelse i videnssamfundet. Arbejdslivet bliver ligeledes mere komplekst, efterhånden som arbejdsmønstrene bliver mere uregelmæssige, og efterhånden som der skal tages højde for en række *overgange* f.eks. fra ét job til et andet, fra én arbejdsstatus til en anden, fra arbejde til uddannelse eller i forbindelse med karriereafbrydelser og omsorgsperioder. Foregribelse, tilpasningsevne og fremme af ændringer er nødvendige tiltag for at øge produktiviteten og konkurrenceevnen samt for at bevare arbejdstagerne længere på arbejdsmarkedet og forebygge social udstødelse. Selve investeringsbegrebet er under forandring, idet menneskelige ressourcer spiller en afgørende rolle for vækst, beskæftigelse og social samhørighed. Indvandring fra tredjelande til EU er i dag en realitet, som man ikke kan se bort fra. Selvom indvandring ikke kan løse problemet med EU's faldende arbejdsstyrke og mangel på kvalifikationer²⁵, kan en kontrolleret økonomisk indvandring²⁶ bidrage til at imødegå mangler på arbejdsmarkedet fremover og således øge beskæftigelsen og den økonomiske vækst.

EU's udvidelse er nært forestående og vil i sidste ende betyde, at EU's arbejdsmarked bliver 30 % større²⁷, samt medføre større forskelle. Udfordringerne for kandidatlandenes arbejdsmarkeder er ikke voldsomt anderledes end for de nuværende medlemsstater, men de er ofte mere akutte²⁸, og der er behov for omfattende omstrukturering. Kandidatlandene og

²⁵ Se "Report on the Social Situation in the European Union in 2002".

²⁶ Kommissionen har allerede foreslået en gennemskuelig, fælles retlig ramme for økonomisk indvandring i sit forslag til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed (KOM(2001) 386 af 11.7.2001).

²⁷ 71 mio. personer i den erhvervsaktive alder vil kunne tilføjes til de nuværende 15 medlemslandes 248 mio. (data for de 12 kandidatlande, 2000).

²⁸ Kandidatlandene oplever langsom økonomisk vækst med en gennemsnitlig beskæftigelsesfrekvens på 58 % i 2001 (EU: 63,9 %); høj arbejdsløshed (omkring 13 % i gennemsnit i 2001 sammenlignet med 7,4 % i EU) især for de unge; lavt uddannelsesnivea; en stadig ældre erhvervsaktiv befolkning og store regionale

Kommissionen har iværksat fælles vurderinger af beskæftigelsessituationen og -udfordringen for hvert land med fokus på de områder, der er prioriteret i EBS. Der indsendes situationsrapporter om disse fælles vurderinger, som vil blive gennemgået af Kommissionen inden slutningen af 2002.

De *overordnede målsætninger* i EBS skal bl.a. ses på baggrund af ovenstående. En forbedring af *beskæftigelsesfrekvensen*, således at målene fra Lissabon og Stockholm nås, er en vigtig målsætning fra Lissabon-strategien. Dette vil i stigende grad blive en forudsætning - ikke blot for at kunne nedbringe arbejdsløsheden - men også for den økonomiske vækst og for at sikre bæredygtigheden i den sociale model. Men den økonomiske vækst vil også afhænge af arbejdskraftens *produktivitet*. Udfordringen for EBS - hvis den skal kunne støtte EU's mål om at blive den mest konkurrencedygtige økonomi inden 2010 - vil være at fremme flere og bedre job, som samtidig er mere produktive. Fremme af *jobkvalitet*²⁹, som både støtter beskæftigelsen - ved at gøre arbejdspladserne mere attraktive og ved gøre arbejdet til en reel mulighed - og rummelige arbejdsmarkeder samt produktiviteten, bør ses som en metode til udnyttelse af den europæiske sociale models potentiale som produktiv faktor, idet der bygges på synergien mellem flere job og bedre job. Nedbringelse af de resterende *uligheder* i arbejdsmarkedsadgangen, såvel i samfundsøkonomisk som i regional forstand, er både et spørgsmål om retfærdighed og effektivitet. Ud fra disse betragtninger har Kommissionen identificeret tre *hovedudfordringer* for de fremtidige retningslinjer:

- øge beskæftigelses- og deltagelsesfrekvensen i overensstemmelse med målene fra Lissabon og Stockholm, hvilket vil hjælpe med at mindske arbejdsløsheden
- forbedre jobkvaliteten og fremme produktive job
- fremme et rummeligt arbejdsmarked ved at mindske de sociale og geografiske uligheder (herunder uligheder mellem mænd og kvinder).

Investeringer i menneskelige ressourcer, kompetenceudvikling og livslang uddannelse er de vigtigste tiltag i forbindelse med disse udfordringer.

Debatten om EBS i fremtiden kan således fokusere på, hvordan de kommende retningslinjer kan støtte ambitionerne bag og målene i Lissabon-strategien. En justering af tidsrammerne for de næste retningslinjer med en udløbsfrist i 2010, som der blev ytret ønske om i konklusionerne fra Barcelona-topmødet, muliggør en overordnet sammenhæng med dagsordenen fra Lissabon.

EBS skal udfærdiges på baggrund af de sidste fem års omfattende erfaringer og resultater. Erfaringerne har vist, at der er behov for kontinuitet og vedholdenhed, førend politikkerne kan gennemføres og få fuld gennemslagskraft på arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesstrategien demonstrerer under de skiftende omstændigheder mere end nogensinde sin værdi som *en strategi til fremme og forvaltning af forandringer*, som kan anvendes til at lette og ledsage de omfattende økonomiske og sociale ændringer i både de nye og de eksisterende medlemsstater. Sådanne ændringer understøttes af Den Europæiske Socialfond, som er EBS's finansielle arm. Det særligt høje arbejdsløshedsniveau i kandidatlandene vil yderligere øge relevansen af *aktive foranstaltninger og forebyggende tilgange*, der kræver effektive *arbejdsformidlinger*.

forskelle. For så vidt angår ulige beskæftigelsesfrekvenser for mænd og kvinder, ligger kandidatlandene imidlertid af historiske grunde på niveau med EU.

²⁹ "Beskæftigelses-, social- og arbejdsmarkedspolitikken: investering i kvalitet" - KOM(2001) 313 af 20.6.2001.

Fremme af et gunstigt jobskabende erhvervsklima er et prioriteret område i lighed med *ligevægten mellem fleksibilitet og sikkerhed* på arbejdsmarkedet. Især fortjener forholdene, der muliggør overgangen mellem lønnet arbejde og arbejde som selvstændig, samtidig med at jobkvaliteten sikres, øget opmærksomhed. I overensstemmelse med den fælles rapport (se fodnote 12) bør EBS understøtte en omfattende tilgang, der tager højde for hele livsforløbet, og som øger *arbejdsmarkedsdeltagelsen* og fremmer *aktiv aldring*. I en sådan tilgang indgår elementer som tilgængelige og attraktive job, at det kan betale sig at arbejde, at der er en højtuddannet arbejdsstyrke, og at der er foranstaltninger, som gør arbejde til en reel mulighed for alle og det rummelige arbejdsmarked til en realitet. Dette ville bl.a. kræve, at sort arbejde tackles på en mere målbevidst facon. Virksomhedernes sociale ansvar kan udgøre et værdifuldt bidrag for EBS på en række prioriterede områder.

For at sikre en effektiv overvågning af fremskridtene mod EBS's målsætninger skal udviklingen af tilstrækkelige og sammenlignelige *statistikker og indikatorer* fortsat have høj politisk prioritering.

3.2 Forenkling af retningslinjerne, uden at det går ud over effektiviteten

De nuværende retningslinjer for beskæftigelsen opfattes i vid udstrækning som komplekse. De første retningslinjer (for 1998) omfattede 19 særlige aktioner under de fire søjler. Retningslinjerne for 2002 omfatter 18 aktioner under de samme fire søjler. Imidlertid er de fleste af disse indsatsområder nu inddelt i et antal underoverskrifter. Derudover er der inden for de seneste to år blevet tilføjet seks "horisontale målsætninger". Som følge af disse ændringer, som bl.a. er foranlediget af den årlige evalueringsproces, er hierarkiet i EBS's prioriterede områder blevet udvisket, og søjlerne har mistet en del af deres indre sammenhæng.

Enklere retningslinjer ville tydeliggøre de prioriterede områder, lette kommunikationen med alle de involverede parter og muliggøre en mere effektiv overvågning. En forenkling kunne hovedsagelig opnås gennem:

- en klarere definition af de overordnede forbedringer, der tilstræbes på EU's arbejdsmarked via EBS, som et bidrag til Lissabon-strategien
- fokusering på prioriterede områder
- øget fokus på de resultater, der skal opnås
- fokus på gennemførelse snarere end den årlige udarbejdelse af retningslinjerne i overensstemmelse med konklusionerne fra Barcelona-topmødet.

Der er imidlertid en række betingelser, som skal opfyldes, hvis effektiviteten i retningslinjerne skal bevares.

For det første skal retningslinjerne beholde deres *brede politiske sigte*, der afspejler den række af politikker, som bidrager til den europæiske beskæftigelsesstrategis mål for beskæftigelsen og til dens sammenhængende karakter. Strategien kan kun udvikles via en tæt sammenkobling med makroøkonomiske politikker og strukturpolitikker, som er gunstige for vækst og konkurrenceevnen, samt politikker, som fremmer social inddragelse. Synergieffekter med andre relevante politiske processer bør udnyttes fuldt ud.

For det andet er der behov for større *stabilitet i retningslinjerne* for at understøtte en resultatorienteret tilgang. Erfaringerne har vist, at det ofte tager tid at udforme, vedtage og

gennemføre vigtige arbejdsmarkedsforanstaltninger, og at det tager endnu længere tid at demonstrere deres betydning for arbejdsmarkedet (f.eks. modernisering af arbejdsformidlingerne, reform af skattesystemerne osv.). Regelmæssig tilføjelse af nye prioriterede områder og målsætninger til retningslinjerne i forbindelse med de årlige evalueringer øger ikke effektiviteten. Selv om et vist manøvrerum skal opretholdes, bør der undgås ændringer indtil 2006, hvor der vil blive foretaget en midtvejsevaluering i overensstemmelse med konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Barcelona.

For det tredje bør traktatens princip om *årlige rapporter* fra medlemsstaterne om de fremskridt, der er opnået med gennemførelsen af retningslinjerne, overholdes i overensstemmelse med ønskerne fra Barcelona om en samordning af processen og øget fokus på gennemførelsen. Dette danner grundlag for den multilaterale overvågning, som har vist sig at have en stor merværdi i Luxembourg-processen, og som er et vigtigt redskab til vurdering af medlemsstaternes reaktioner på Rådets individuelle henstillinger. Mens stabilitet i retningslinjerne kan mindske byrden ved den årlige rapportering og gøre den mere ensartet, bør mulighederne for yderligere forenkling undersøges, især ved at fokusere på udvikling af nye politikker og på opfølgning på henstillingerne. Fokuseringen på gennemførelse bør også afspejles i *den årlige fælles beskæftigelsesrapport*. Mens et enkelt sæt retningslinjer gælder for alle medlemsstaterne på et stadigt mere forskelligartet EU-arbejdsmarked, vil særlige anbefalinger for beskæftigelsen for de enkelte lande åbne mulighed for en rimelig differentiering i overensstemmelse med landenes respektive udfordringer og særlige karakteristika.

3.3 Bedre styreformer og partnerskaber

Evalueringen af EBS har bekræftet fordelene ved partnerskabsmetoden til udvikling og gennemførelse af EBS og har understreget potentialet for yderligere forbedringer i denne sammenhæng.

Samarbejde med og mellem organisationer under arbejdsmarkedets parter

Fremskridt for EBS på vigtige områder som livslang uddannelse, aktiv aldring, ligestilling mellem mænd og kvinder eller modernisering af arbejdets tilrettelæggelse afhænger i høj grad af aktiv støtte fra *arbejdsmarkedets parter*. På Det Europæiske Råd i Barcelona blev arbejdsmarkedets parter opfordret til at indrette deres strategier på forskellige regionale og sektorale områder i overensstemmelse med Lissabon-strategien, og der blev ytret ønske om en styrkelse af arbejdsmarkedets parters rolle og ansvar i forbindelse med gennemførelsen og overvågningen af retningslinjerne for beskæftigelsen. Arbejdsmarkedets parters erklæring forud for Laeken-topmødet i december 2001 udgør et godt grundlag for en omdefinering af parternes rolle i EBS. Arbejdsmarkedets parter vil kunne bidrage til de overordnede politiske retningslinjer på områder, der omfatter hele Lissabon-dagsordenen, i forbindelse med det foreslåede treparts-topmøde for vækst og beskæftigelse, og de vil blive konsulteret af Kommissionen i forberedelsesfasen til de næste retningslinjer. Arbejdsmarkedets parters bredere ansvar og deres bidrag til gennemførelsen af retningslinjerne bør anerkendes med fuld respekt for deres autonomi. Parterne på europæisk niveau kan integrere prioriterede områder af EBS i deres årlige arbejdsprogrammer, som er under udarbejdelse. Derudover har Kommissionen opfordret arbejdsmarkedsparternes europæiske organisationer til at undersøge potentialet i "den åbne koordinationsmetode" for udvikling af relationer med de tilsvarende organisationer på nationalt plan.

Desuden - og som en cadeau til arbejdsmarkedets parter - har medlemsstaterne anerkendt en mere effektiv involvering af *civilsamfundets organisationer* som et vigtigt redskab, der skal styrkes.

Samarbejde på forskellige geografiske niveauer

Mobiliseringen af aktører på *alle relevante geografiske niveauer* er vigtig for at få et effektivt udbytte af EBS. I de fleste medlemsstater er kompetencerne for forskellige aspekter af beskæftigelsespolitikkerne fordelt på forskellige geografiske niveauer. De regionale og lokale niveauer spiller ofte en særlig vigtig rolle i forbindelse med uddannelse, arbejdsformidling eller politik vedrørende det rummelige arbejdsmarked. Under behørig hensyntagen til subsidiaritetsprincippet bør fremtidens EBS styrke aktørernes rolle på alle geografiske niveauer for at understøtte beskæftigelsesstrategierne på europæisk og nationalt plan og bidrage til udbredelsen af god praksis. I den forbindelse kan der både tilskyndes til "vertikalt" samarbejde (mellem nationale og subnationale niveauer) og "horisontalt" samarbejde (mellem relevante aktører på samme geografiske niveau). Desuden bør initiativer, der udnytter det lokale potentiale for jobskabelse, fortsat støttes, især set i lyset af de store regionale beskæftigelses- og arbejdsløsheds-mæssige forskelle inden for EU.

Tværministerielt samarbejde

Der bør tilskyndes til yderligere samarbejde på tværs af EU's tjenestegrene og på tværs af de nationale ministerier i overensstemmelse med EBS's integrerede karakter og behovet for at skabe en god vekselvirkning med andre processer på EU-plan som f.eks. social inddragelse, uddannelse og pensioner. Dette samarbejde er særligt vigtigt mellem ministerier for beskæftigelsen og ministerier, der beskæftiger sig med finansielle anliggender, almen- og erhvervsuddannelse, ligestilling mellem mænd og kvinder, social sikring, retlige anliggender og indenrigsanliggender samt informationssamfundet.

Den vigtige rolle, som *arbejdsformidlingerne* spiller med at sikre en vellykket gennemførelse af beskæftigelsespolitikkerne - i første omgang i forbindelse med forebyggelses- og aktiveringsstrategien, men også på andre, vigtige områder som lige muligheder for mænd og kvinder, bekæmpelse af diskrimination, social inddragelse eller livslang uddannelse - forklarer, hvorfor de bør involveres kraftigt i EBS.

På trods af at ESF's prioriterede indsatsområder i 2000 blev justeret i overensstemmelse med EBS, er forbindelsen mellem politikkerne og finansieringen heraf stadig uklar. Der er behov for yderligere gennemsuelighed for at give et fuldstændigt overblik over, hvordan *Den Europæiske Socialfond* støtter beskæftigelsesstrategien. Der vil være behov for at undersøge, hvorledes ESF-mainstreaming-programmerne og Equal-initiativet fortsat kan give fuld støtte til strategien, ikke mindst som supplement til de fornødne reformer i kandidatlandene. Midtvejsevalueringen af ESF i 2003 giver mulighed for at evaluere og undersøge dette spørgsmål. Der er endvidere behov for at undersøge, hvordan EFS's og andre strukturfondes bidrag til målsætningerne i EBS kan gøres mere synligt i de nationale handlingsplaner.

3.4 Forbedret sammenhæng og komplementaritet mellem relevante EU-processer

Siden Lissabon-topmødet er de politiske retningslinjer for gennemførelse af den økonomiske og social- og arbejdsmarkedspolitiske dagsorden blevet fastlagt på Det Europæiske Råds forårsmøde. Gennemførelsen sikres gennem forskellige processer, herunder EBS og den økonomiske koordinationsproces, som angivet i traktaten, samt Cardiff-processen om strukturpolitikker og den åbne koordinationsmetode på områder som social inddragelse,

almen- og erhvervsuddannelse og pensioner i overensstemmelse med de politiske retningslinjer, som blev udstukket på Det Europæiske Råds forårsmøde. På Det Europæiske Råds møde i Barcelona efterlystes en samordning af de relevante processer eller mere specifikt: en synkronisering af de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og beskæftigelsespakken, som skal foretages så snart, det er muligt.

En sådan synkronisering vil styrke Lissabon-dagsordenens overordnede gennemførelsesproces. De nærmere detaljer i synkroniseringen vil blive behandlet i en separat meddelelse. Beskæftigelsespakken vil på denne måde blive tilgodeset, idet den bliver knyttet mere direkte til den overordnede politiske tilgang. Da der er en stærk vekselvirkning og indbyrdes afhængighed mellem de økonomiske og beskæftigelsesmæssige målsætninger, bør det være målet at forbedre de to redskabs komplementaritet og evne til at understøtte hinanden. En synkronisering bør føre til en bedre koordinering af de politiske budskaber, der gives gennem de to redskaber, hvorved deres autonomi kan opretholdes.

BILAG

Bilag 1 Evalueringsmetode

EU-dækkende vurdering

Formålet med Kommissionens EU-dækkende vurdering var at undersøge holdbarheden af forbedringerne på EU's arbejdsmarkeder ved at analysere udviklingen i beskæftigelsen og beskæftigelses- og deltagelsesfrekvensen over længere perioder. Vurderingen er hovedsageligt baseret på en analyse af tidsserier gennem sammenligning af udviklingen i 1980'erne og 1990'erne og i nogle tilfælde i anden halvdel af 1990'erne. Eftersom NAIRU³⁰ er det eneste bredt tilgængelige koncept til måling af strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet, har Kommissionen anvendt NAIRU-skøn i forbindelse med udviklingen i beskæftigelses- og deltagelsesfrekvensen. Disse skøn viser, at fremskridtene på EU's arbejdsmarkeder i de seneste år er af strukturel karakter. I evalueringen indgår også begrænsede beviser i form af Beveridge-kurver, som støtter de overordnede konklusioner. Med videreudviklede modeller af Okuns Lov blev der registreret en stigning i beskæftigelses og arbejdsløshedens reaktion på periodiske udsving, og det fremgik især, at arbejdsmarkederne reagerer hurtigere i perioder med økonomisk opsving. Metoden er tilpasset til at vurdere, hvilken rolle tidsbestemte ansættelseskontrakter spiller. Ved at anvende udsvingskorrigerede data for beskæftigelse, arbejdsmarkedsdeltagelse og vækst er der konstateret en stigning i den økonomiske væksts evne til at generere job.

De enkelte elementer i analysen kan findes i *Employment in Europe 2002*.

Nationale konsekvensanalyser

De nationale undersøgelser skulle følge en standardiseret struktur med en række tematiske spørgsmål, der omfatter politiske reformer, resultater og konsekvenser. Emner, som først for nyligt blev omfattet af retningslinjerne for beskæftigelsen (som f.eks. flaskehalse på arbejdsmarkedet), blev holdt uden for undersøgelserne. I de fleste tilfælde skelnes der i rapporterne mellem de forskellige temaer, hvorimod den aftalte liste over spørgsmål ikke altid følges. De nationale rapporter og et teknisk sammendrag fra Kommissionens tjenestegrene kan ses på Europa-webstedet³¹.

Undersøgelser

I forbindelse med evalueringen foretog Kommissionen tre særlige undersøgelser: to Eurobarometer "Flash-undersøgelser" (nr. 96 om forebyggende og aktive foranstaltningers konsekvenser for de arbejdsløse; nr. 120 om atypisk arbejde) og en kvalitativ undersøgelse om ligestilling mellem mænd og kvinder gennem "OPTEM-netværket". (Nærmere oplysninger kan også fås fra Generaldirektoratet for Presse og Kommunikation på Europa-webstedet).

³⁰ "Non Accelerating Inflation Rate of Unemployment". Analysen af Beveridge-kurverne, som viser udviklingen i arbejdsløshed og de ubesatte stillinger, og som gør det muligt at afdække friktion og uoverensstemmelser på arbejdsmarkedet, er mindre konklusive, og begrænses af de tilgængelige data.

³¹ Se http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/ees

Bilag 2: Evaluering af vigtige politiske ændringer i forbindelse med EBS på områderne aktiv arbejdsmarkedspolitik, modernisering af arbejdets tilrettelæggelse og lige muligheder

BELGIEN

- Fra 1999 var der et yderligere skifte væk fra "helbredende" hen imod forebyggende politikker med integrationsmodeller, Rosetta-planen og nedbringelse af arbejdsløshedsfælder.
- Der har været en styrkelse af ligestillingsaspektet (et nyt permanent ligestillingsudvalg på tværs af regeringerne). I 2001 (under det belgiske formandskab) blev der lagt yderligere vægt på jobkvalitet, ligeløn og balance mellem arbejdsliv og familieliv.

DANMARK

- 1999: sidste fase i den arbejdsmarkedspolitiske reform. Parallelt hermed har socialpolitikken fået et mere aktiverende sigte og er blevet tilpasset, således at den supplerer de arbejdsmarkedspolitikker, der er rettet mod den arbejdsløshedsforsikrede del af arbejdsstyrken.
- Ligestillingsloven er blevet ændret adskillige gange siden 1997 ofte for at sikre overholdelse af EU's henstillinger (ligelønsloven fra 2001). Ligestillingsaspektet er blevet integreret i lovgivningen (2000).

TYSKLAND

- Den nye Job-Aktiv-lov (2002) er en direkte reaktion på EBS.
- Den sociale trepartsdialog i forbindelse med "Bündniss für Arbeit" (joballiancen), som blev genoplivet i 1998, fungerer som platform for en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse.
- Integrering af ligestillingsaspektet i nye love (den offentlige sektor), aftale mellem forbundsregeringen og industriens centrale forbund (den private sektor).

GRÆKENLAND

- En reform af de offentlige arbejdsformidlinger blev vedtaget i 1998, men den vil ikke være gennemført før 2002-2005.
- Arbejdsmarkedsløvgivningen blev moderniseret i 1998 med indførelsen af deltidsarbejde og barselsorlov for fædre.
- For så vidt angår ligestilling, blev politikkerne mere ambitiøse i 2001 (den nationale handlingsplan for ligestilling 2001-2006, den tværministerielle kommission for fremme af ligestilling), og der blev vedtaget mål for nedbringelsen af de kønsbetingede forskelle.

SPANIEN

- De offentlige arbejdsformidlinger, som i 1994 fik større autonomi, fik tilpasset deres rolle til EBS's forebyggende strategi fra sidst i 1997. Udgifterne til aktive arbejdsmarkedetsforanstaltninger steg med næsten 50 %.

- Tempoet i arbejdsmarkedsreformerne blev øget gennem indførelsen af nye kontrakter (kontrakter om permanent beskæftigelsesudvikling, deltidskontrakter).
- EBS havde en særlig kraftig indvirkning på ligestillingen (kvindeinstituttet oprettede et kontor til overvågning af ligestillingen i 1999), ny arbejdsmarkedslovgivning og programmer for aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, som sikrede kvinderne fortrinsret til job.

FRANKRIG

- Den forebyggende indsats blev indført med programmerne "Ny start" og "Nye servicejob for ungdommen" (1998).
- Arbejdstidslovgivningen fra 1998 havde til formål at øge arbejdsmarkedets parter involvering i forsøget på at forbedre vækstens evne til at fremme beskæftigelsen.

IRLAND

- Gennemførelse af den forebyggende strategi fra og med 1998, ledsaget af en reform af de offentlige arbejdsformidlinger.
- Ny lovgivning om ligestilling (individuel beskatning).

ITALIEN

- Lov 196 af 1997 blev indledningen til en reform af de offentlige arbejdsformidlinger; omfattende reform af de aktive foranstaltninger, som blev omtalt i hvidbogen fra september 2001.
- Indførelse af lov om deltidsarbejde.
- Lovgivning om barselsorlov for fædre.

NEDERLANDENE

- Den omfattende tilgang for arbejdsløse unge (som har eksisteret siden 1992) blev udvidet til at omfatte voksne.
- Der har været høj forekomst af deltidsarbejde siden starten af 1990'erne.
- Ligestillingspolitikken er blevet styrket gennem en målsætning om en erhvervsfrekvens på 65 % for kvinder.

ØSTRIG

- Siden 1998 har der været reformer af arbejdsmarkedspolitikkerne (f.eks. individuelle handlingsplaner).
- Den sociale dialog er blevet styrket i forbindelse med de nationale handlingsplaner (indførelse af et "bonus/malus"-system til at fastholde ældre arbejdstagere).
- Foranstaltninger til forebyggelse af arbejdsløshed blandt kvinder som følge af børnepasningspligter (blandt andet forbedrede pasningsfaciliteter).

LUXEMBOURG

- En reform af de offentlige arbejdsformidlinger blev iværksat i 1998 i overensstemmelse med den aktive og forebyggende tilgang.

PORTUGAL

- Initiativerne "Interjovem" (for unge langtidsledige) og "Reage" (vedrørende jobskabelse), som afspejler ånden i EBS.
- Indførelse af lovgivning om deltidsarbejde (1999).
- Særlige foranstaltninger til fremme af kvindernes integration (reform af understøttelsessystemet, et ambitiøst program "Vuggestue 2000").

FINLAND

- En modernisering af den aktive arbejdsmarkedspolitik blev indledt i 1998 baseret på principperne i EBS.
- Integrering af ligestillingsaspektet blev en del af regeringens politik, i store træk som følge af EBS.

SVERIGE

- De aktive arbejdsmarkedspolitikker, som anbefales i retningslinjerne, fandtes allerede i Sverige i 1997, men der er siden gennemført kvalitative reformer (f.eks. aktiveringsgarantiordningen fra 2000).

Det Forenede Kongerige

- Den nye Labour-regerings program var i overensstemmelse med hovedprincipperne i EBS (New Deal programmets, Welfare to Work osv.).
- Oprettelsen af "Partnership at Work Fund" i 1998 havde til formål at støtte en fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet.
- "National Childcare Strategy" skal hjælpe den enkelte med at opnå balance mellem arbejdslivet og familielivet.