

DA



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 6.11.2003
KOM(2003) 663 endelig

-

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

**Fremskridt i gennemførelsen af de fælles evalueringsrapporter om tiltrædelseslandenes
beskæftigelsespolitikker**

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

**Fremskridt i gennemførelsen af de fælles evalueringsrapporter om tiltrædelseslandenes
beskæftigelsespolitikker**

Resumé

Denne meddelelse er en ajourføring af den vurdering, Kommissionen forelagde i sin meddelelse "*Situation om gennemførelsen af de fælles evalueringsrapporter om kandidatlandenes beskæftigelsespolitikker*" (KOM (2003) 37 endelig udg.) vedrørende de ti tiltrædelseslande. Analysen giver et overblik over konklusionerne af de tilbundsgående undersøgelser, Kommissionen foretog sammen med tiltrædelseslandene i foråret og sommeren i år. Disse undersøgelser var afslutningen på samarbejdet omkring de fælles evalueringsrapporter og tog sigte på at hjælpe de fremtidige medlemsstater med at forberede deres deltagelse i den europæiske beskæftigelsesstrategi og forberede deres nationale handlingsplaner for beskæftigelsen i 2004.

Meddelelsen understreger de strategiske udfordringer, arbejdsmarkedet står over for i tiltrædelseslandene: øge beskæftigelsen og udbuddet af arbejdskraft, sikre at arbejdsmarkedets måde at fungere på understøtter den igangværende omstrukturering af økonomien og tilpasse arbejdsstyrkens færdigheder. Meddelelsen evaluerer fremskridtene i arbejdsmarkedsreformer og konkluderer, at der er behov for en betydelig indsats og reformer for at udvikle politikker, der vil give mulighed for at gøre fremskridt hen mod EU-målene i den nye europæiske beskæftigelsesstrategi.

Meddelelsen tager også stilling til visse elementer i forbindelse med god styring og partnerskab. Der skal gøres en stor indsats for at nå frem til en koordineret udformning og gennemførelse af beskæftigelsespolitikken, styrke den administrative kapacitet til politisk planlægning og realisering og fremme arbejdsmarkedets parterers deltagelse. Der er desuden betænkeligheder vedrørende de finansielle og administrative ressourcer, der er nødvendige for at sikre den fulde anvendelse af strukturfondene, herunder især ESF.

I Indledning

Når de bliver medlemmer, vil de nye medlemsstater begynde at deltage i den europæiske koordinering af beskæftigelsespolitikkerne og forelægge deres første nationale handlingsplan i oktober 2004. De nye retningslinjer for beskæftigelsen, som nu er del af en pakke af retningslinjer sammen med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik, giver de nye medlemsstater et klart grundlag for de krævede reformer på arbejdsmarkedet (se bilag 1).

Tiltrædelseslandene begyndte at deltage som observatører i beskæftigelsesudvalget (EMCO) og dets arbejdsgrupper i april 2003. Dette har allerede sat dem i stand til at gøre sig bekendt med vigtige aspekter af den europæiske beskæftigelsesstrategi og give et tidligt bidrag til udviklingen af politikker på EU-plan.

Kommissionens meddelelse¹ om situationen med hensyn til "*gennemførelsen af de fælles evalueringsrapporter om kandidatlandenes beskæftigelsespolitikker*" ("*fremskridtsrapporten*") gav en oversigt over samarbejdet på beskæftigelsesområdet på grundlag af de fælles evalueringsrapporter om beskæftigelsespolitiske prioriteter. Et støttedokument² beskrev landsspecifikke udviklinger.

For at afslutte samarbejdet om de fælles evalueringsrapporter foreslog Kommissionen i denne rapport hvert enkelt tiltrædelsesland at afholde et seminar for at få et klart overblik over beskæftigelsespolitikkenes hidtidige resultater, den institutionelle opbygning og den administrative kapacitet til gennemførelse af beskæftigelsespolitikken og aktiviteterne under Den Europæiske Socialfond. Disse seminarer blev afholdt mellem maj og juli 2003. Seminarerne drejede sig om, hvordan de fremtidige medlemsstater kan rette deres beskæftigelsespolitik ind efter de nye retningslinjer for beskæftigelsen, og hvordan de kan forberede deres første nationale handlingsplan.

Dette dokument ajourfører resultaterne af "*fremskridtsrapporten*" vedrørende de fælles evalueringsrapporter om fælles politiske problemer og om den institutionelle opbygning og den administrative kapacitet på grundlag af grundige undersøgelser. Støttedokumentet beskriver landsspecifikke udviklinger.

II Tendenser og udfordringer på arbejdsmarkedet

I sammenhæng med den hurtige og dybtgående økonomiske omstrukturering, der karakteriserer de fleste kandidatlande, påpegede "*fremskridtsrapporten*" om de fælles evalueringsrapporter fire vigtige strategiske udfordringer på arbejdsmarkedet, som i vidt omfang kan anses for at være en realitet:

- ***Øge udbuddet af arbejdskraft som forudsætning for økonomisk og social udvikling***

Da udkastet til "*fremskridtsrapporten*" om de fælles evalueringsrapporter blev udarbejdet midt i 2002, var der visse tegn på, at aktivitetsniveauet var på vej op i nogle lande, men der er på nuværende tidspunkt intet, der tyder på, at disse ændringer var vedvarende. Beskæftigelsesfrekvensen fortsatte med at stagnere eller gå tilbage i 2002 som i de foregående år - især i den vigtigste af de erhvervsaktive aldersgrupper - i alle landene undtagen Letland.

¹ KOM (2003) 37, endelig udg.

² SEC (2003) 200.

- ***Øge beskæftigelsen for at understøtte den økonomiske vækst og tilnærmelsen af indkomsterne i det udvidede EU***

Trods en ret stærk reel økonomisk vækst i 2002 på 2,4 % af BNP for de ti tiltrædelseslande imod 1,3 % i EU-15 var der ingen synlig ændring i vækstens beskæftigelsesmønster, som fortsat er præget af en stærk vækst i produktiviteten, mens væksten i beskæftigelsen stadig er beskeden eller stagnerer.

De tre baltiske lande var de eneste, der registrerede en betydelig vækst i beskæftigelsesfrekvensen i 2002. Undtagen på Cypern og i Den Tjekkiske Republik ligger beskæftigelsesfrekvenserne under gennemsnittet for EU (diagram 1).

At få flere ældre arbejdstagere i arbejde er stadig en stor udfordring i de fleste lande, især i Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet (diagram 3); beskæftigelsesfrekvensen for ældre kvinder er ligeledes meget lav i disse lande og påfaldende lav i Malta, Slovakiet og Slovenien. Der vil være behov for en betydelig indsats, hvis det skal lykkes at nå de mål for EU, der var enighed om i Stockholm og Barcelona, nemlig en beskæftigelsesfrekvens for ældre arbejdstagere på 50 % og en tiltagende stigning på op til ca. 5 år i arbejdstagernes alder, når de forlader arbejdsmarkedet i 2010. Bestræbelserne på at fremme en politik for aktiv aldring omfatter en begrænsning af brugen af førtidspensioneringsordninger.

- ***Sikre at arbejdsmarkedets måde at fungere på understøtter den igangværende omstrukturering af økonomien***

De fleste nye medlemsstater vil fortsat opleve en hurtig omstrukturering og en flytning af beskæftigelsen fra landbruget og traditionelle industrier over til tjenesteydelser. Disse ændringer sker i samfund og arbejdssammenhænge, som i en vis forstand endnu ikke fuldt ud har tilpasset sig markedsøkonomien og det indre marked. Højtuddannede og tilpasningsdygtige personer vil drage fordel af disse ændringer, mens uuddannede, som har vanskeligt ved at tilpasse sig ændringerne eller har et handicap, kan komme til at lide under dem. Der vil være en tendens til, at der opstår potentielt store lommer af arbejdsløshed, lav aktivitet og fattigdom, som ikke forsvinder igen.

I "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter blev det allerede bemærket, at arbejdsmarkedet har en tendens til at blive stærkt opdelt, med en dyb kløft mellem på den ene side hovedstaden og de regioner, hvor den moderne og dynamiske økonomi og den højt uddannede arbejdsstyrke samler sig, og resten af regionerne på den anden side. At denne opsplittning af landene giver anledning til problemer, erkendes i højere grad i dag. Side om side med mangelen på arbejdskraft i de bedst udviklede regioner findes der en udbredt arbejdsløshed i andre regioner. Forskellene mellem behovet på arbejdsmarkedet for højtuddannede og uuddannede er stadig betydelige. Medmindre denne tendens vendes, løber de fleste tiltrædelseslande en stor risiko for, at betydelige dele af befolkningen marginaliseres og udelukkes fra fast beskæftigelse. At tilskynde til regional og beskæftigelsesmæssig mobilitet forbliver en vigtig udfordring.

Andre tegn på stigende opsplittning er et lavt aktivitetsniveau (se ovenfor) og en høj langtidsledighed: langtidsledigheden steg i tiltrædelseslandene fra 6,5 % i 1997 til 8,1 % i 2002 og kom op over 10 % i Polen og Slovakiet.

Et andet tegn på alvorlige forstyrrelser på arbejdsmarkedet er eksistensen af en stor, vedvarende parallel økonomi og sort arbejde, som afspejler en lav produktivitet, især i

landbruget, men også manglende politisk evne til at etablere et stabilt institutionelt og retligt miljø, og til at tage fat på de socioøkonomiske problemer, der følger af ændringerne.

- ***Forbedre og tilpasse arbejdsstyrkens kvalifikationer i sammenhæng med omstruktureringen og det fremtidige pres som følge af det indre marked***

Manglende færdigheder og uhensigtsmæssige kvalifikationer viser, at tilpasning og ajourføring af færdigheder stadig udgør en stor udfordring. Tilpasningen vil i alt væsentligt blive båret af en aldrende arbejdsstyrke, som ikke er i besiddelse af de færdigheder og den tilpasningsevne, som kræves i et hurtigt skiftende miljø. Livslang læring står derfor højt på dagsordenen i alle landene.

En tilpasning og ajourføring af færdigheder er også et problem for den yngre generation, som det fremgår af den vedvarende høje ungdomsarbejdsløshed til trods for et relativt højt uddannelsesniveau, som det ses i andelen af unge i aldersgruppen 20-24 år med mindst gymnasial uddannelse. Dette afspejler blandt andet, at erhvervsuddannelsen kun i ringe omfang tilpasses til arbejdsmarkedets behov.

III Fremskridt i løsningen af de store politiske spørgsmål

Der er behov for en større indsats for at sikre, at lønudviklingen og lønfastsættelsesmekanismerne er orienteret mod vækst i beskæftigelsen...

Der blev i "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter gjort opmærksom på nødvendigheden af, at arbejdsmarkedets parter og regeringerne tilskynder til en beskæftigelsesorienteret lønudvikling, og at de fører tilsyn med virkningen af lønstigninger og mindstelønnens indvirkning på beskæftigelsen.

Lønudviklingen i den seneste tid i Den Tjekkiske Republik, Estland og Ungarn bekræfter denne nødvendighed, idet lønningerne er steget mere, end produktivitetens udviklingsmuligheder giver dækning for. Mens lønforskelle efter færdigheder forsat tilskynder til efter- og videreuddannelse i erhvervene, er der nu større bekymring for forskellene i lønniveau mellem regionerne. Parret med høje bolig- og transportomkostninger synes det nuværende lønniveau ikke i større udstrækning at kunne bidrage til, at arbejdstagere flytter til regioner, hvor der er mangel på kvalifikationer og arbejdskraft.

Regelmæssige forhøjelser af mindstelønnen tager sigte på at tilskynde ledige til at tage arbejde ved at øge forskellen mellem den og de sociale ydelser. Dette skulle også bidrage til at forhindre sort arbejde og manglende anmeldelse. Det er vigtigt at sørge for, at uuddannede ikke af lønmæssige årsager presses ud af arbejdsmarkedet. Polen har indført en lavere mindsteløn for unge, og Slovakiet overvejer at indføre regionale forskelle i mindstelønnen.

... og at skatte- og ydelsesordningerne støtter beskæftigelsen

Samtidig med, at "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter anerkendte opgavens kompleksitet, understregede den behovet for at nedsætte skatten på arbejde og især for de lavtlønnede for at tilskynde til at oprette arbejdspladser og til at tage arbejde i den officielle økonomi. For ydelsesordningernes vedkommende understregede rapporten betydningen af konsekvens i forholdet mellem aktivering og beskyttelse af indkomsterne for tilskyndelsen til at tage arbejde.

De seneste forsøg på at lette skattebyrden på arbejde fokuserer på en forhøjelse af den skattefri indkomst, men dette har kun begrænset indflydelse på skatteken, som for lavtlønnede ofte udelukkende består af bidrag til den sociale sikring. Kun Ungarn og Letland har nedsat bidragene til den sociale sikring, og i de fleste lande vejer disse bidrag tungt i den samlede skattebyrde på arbejde. I betragtning af behovet for at støtte den fiskale konsolidering bør indsatsen koncentreres om at gennemføre en betydelig nedsættelse af skattebyrden for arbejdstagere med lave lønindkomster, som det er foreslået i retningslinjerne for beskæftigelsen (nr. 8).

Reformerne af arbejdsløshedsunderstøttelsesordningerne skrider fremad. Under de nuværende ordninger er understøttelsen lav, men den kan stadig give anledning til arbejdsløshedsfælder, især for arbejdsløse med børn. Ungarn har som supplement til den almindelige arbejdsløshedsunderstøttelse indført en præmie for at søge arbejde. Reformer af de sociale bistandsordninger er i gang eller planlagt i Cypren, Den Tjekkiske Republik, Estland, Letland, Litauen, Polen og Slovakiet med det formål at reducere afhængigheden og tilskynde til at tage arbejde.

De undersøgelser af ydelsesordningerne, der har været gennemført for nylig, især i Polen og Ungarn, har vist, at andre velfærdsordninger, f.eks. handicap- eller andre sundhedsrelaterede ydelser for personer i den erhvervsaktive alder, ofte betyder mere end arbejdsløshedsunderstøttelse eller socialhjælp, og at der derfor er behov for at overveje disse ydelser og gennemføre reformer på området. Arbejdsløshedsforsikring med en veletableret forbindelse til jobsøgning og aktivering er at foretrække som social beskyttelse frem for ydelser, der tilskynder til at forlade arbejdsmarkedet.

Gradvise stigninger i pensioneringsalderen og reformer af førtidspensioneringsordningerne har indtil nu kun haft begrænset indflydelse på ældres deltagelse og beskæftigelse. Der er behov for mere proaktive og omfattende strategier for at fremme aktiv aldring i overensstemmelse med retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 5).

At sikre en passende ligevægt mellem fleksibilitet og sikkerhed er stadig en vigtig udfordring

Indgående undersøgelser har bekræftet, at udvikling af mere fleksible arbejdskontrakter og ordninger kunne være et vigtigt bidrag til skabelse af arbejdspladser og til især kvinders og ældre arbejdstageres deltagelse. Andelen af deltidsarbejde (8 % i tiltrædelseslandene) og af tidsbegrænsede arbejdskontrakter (11 % i tiltrædelseslandene) i forhold til den samlede beskæftigelse ligger således langt under de tilsvarende andele i EU-15, hvor mange forskellige kontraktformer har bidraget til en mere intensiv vækst³. Det er vigtigt, at yderligere reformer af arbejdsretten, som er led i gennemførelsen af Fællesskabets regelværk, bl.a. tager sigte på at muliggøre større forskelle i arbejdstidsordninger og arbejdskontrakter uden at kompromittere arbejdstagernes sikkerhed.

At etablere de juridiske rammer er et vigtigt skridt, men der er også behov for, at nye bestemmelser anvendes og accepteres af virksomheder og arbejdstagere, som ofte oplever nye ordninger for kontrakter og arbejdsvilkår som en yderligere bureaukratisk byrde eller en trussel mod deres sikkerhed. Det er nu en overordnet opgave, som krævet i retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 3), at sætte arbejdsmarkedets parter og virksomhederne i stand til at spille

³ Se "*Employment in Europe 2002*", kapitel 2.

deres rolle i sikringen af den rigtige balance mellem fleksibilitet og sikkerhed for at fremme tilpasningsevne og mobilitet.

Bekæmpelse af den parallelle økonomi: en ny politisk prioritet

"Fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter henledte opmærksomheden på, hvilken rolle skattetrykket og de sociale ydelsers størrelse spiller for udviklingen af uanmeldt erhvervsaktivitet og sort arbejde. Indgående undersøgelser har vist, at sort arbejde også i tiltrædelseslandene anerkendes som et problem (se retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 9)). Der gøres i øjeblikket en indsats for at forbedre kontrollen af virksomhedernes anmeldelsers korrekthed, men der er behov for bedre at forstå den parallelle sektors karakter og dens omfang. Hvis det skal lykkes at omdanne ikke-anmeldte erhvervsaktiviteter til officiel beskæftigelse, er det af afgørende betydning at danne sig et overblik over virkningen af indkomststøtten til arbejdsløse og (formelt) inaktive, også pensionister, og af beskatningen af arbejde, idet det samtidig er nødvendigt at udvikle en passende kontrol af ydelsesordningerne og en passende støtte med henblik på jobsøgning og indledning af et arbejdsforhold.

De fremskridt, der er sket i udviklingen af menneskelige ressourcer, skal konsolideres

"Fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter støttede reformerne af uddannelses- og erhvervsuddannelsesordningerne for at tilpasse dem til den moderne økonomis og det moderne samfunds krav. I lighed med Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstituts monografier om landene⁴ understregede rapporten behovet for at forbedre grunduddannelsens og erhvervsuddannelsens kvalitet og opfordrede til at udvikle begrebet livslang læring til håndfaste realiteter.

Gennemførelsen af reformer er vidt fremskreden i den almene uddannelse og bevæger sig nu i retning af at gøre erhvervsuddannelsen mere lydhør over for arbejdsmarkedets behov. Forbedring af uddannelsens kvalitet for alle er et vigtigt spørgsmål. Der er i Estland, Letland og Litauen taget skridt til at opfange personer, der forlader skolen uden eksamen, og dette er et specifikt mål i den ændring af skoleloven, der for nylig blev gennemført i Ungarn. Hvis det skal sikres, at der sker fremskridt hen mod det europæiske mål, at det højst er 10 % af eleverne, der forlader skolen før tiden i 2010, som det er fastsat i retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 7), vil der være behov for en vedvarende kraftanstrengelse og en omhyggelig overvågning af resultaterne.

Indgående undersøgelser har dokumenteret visse fremskridt i udviklingen af duelige strategier og operationelle rammer for livslang læring, især i Den Tjekkiske Republik, Polen og Litauen. Der etableres endvidere ordninger for definerings og anerkendelse af færdigheder og for attestering af kursusvirksomheder inden for voksenundervisning.

Etablering af tilskyndelser til videreuddannelse af virksomheder og enkeltpersoner er fortsat et væsentligt spørgsmål overalt. Ungarn har udviklet en række meget omfattende finansielle tilskyndelser (ydelse og skattelettelse) for deltagelse i videreuddannelse henvendt til arbejdstagere, arbejdsløse og inaktive.

⁴ Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstituts monografier om landene, "on VET and employment services"; "Cross country summary of needs in the fields of employment/human resource development" (sammenfatning af monografierne, rapport, april 2003); "Thirteen years of reform of vocational training systems in candidate countries – Lessons to be learned in relation with the Lisbon objectives" (Udkast, juni 2003).

Der etableres efterhånden nye ordninger, men den faktiske deltagelse i uddannelsen er stadig lav (diagram 4) og det vil kræve betydelige anstrengelser at nå op på det gennemsnit for EU, der sigtes mod i retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 4), på 12,5 % af den voksne befolkning, der er i livslang læring.

Det giver desuden anledning til bekymring, at det er meget få ufaglærte voksne, der deltager i uddannelse og erhvervsuddannelse⁵ - mindre end 1 % i Den Tjekkiske Republik, Ungarn og Polen. Det kan forventes, at det vil være en betydelig udfordring for alle landene at sikre adgangen til livslang læring for alle og især for de personer, der har den ringeste uddannelse og de ringeste færdigheder.

Der er behov for en stor indsats for aktivering og forebyggelse

Aktive arbejdsmarkedspolitikker og forebyggelse spiller en kritisk rolle i understøttelsen af befolkningens tilpasning til strukturelle ændringer. Fremskridtsrapporten om de fælles evalueringsrapporter opfordrede til et skifte hen mod foranstaltninger, der kan styrke arbejdstagernes beskæftigelsesegnethed og tilpasningsevne og til en stærkere fokusering på forebyggelse og mere målrettede politiske foranstaltninger.

Behovet for aktivering og for mere præventive metoder anerkendes i stigende grad og er blevet omsat i foranstaltninger til fremme af individuelle handlingsplaner og programmer, der tager sigte på langtidsledige og unge. Billedet er mere blandet i spørgsmålet om et skifte hen mod foranstaltninger, der kan styrke arbejdstagernes beskæftigelsesegnethed, især inden for uddannelse, og i flere lande er programmerne fortsat fokuseret på midlertidig beskæftigelse. Måltretning og evaluering er stadig afgørende for at sikre, at finansieringen af sådanne aktiviteter giver effektive resultater.

Fremskridt i den senere tid skulle blive et godt grundlag for, at landene kan bevæge sig fra pilotprogrammer til mere almene tiltag. Selv i lande med en relativt lav arbejdsløshed er dennes varighed stigende. Alle landene vil være nødt til at udfolde betydelige bestræbelser for at nå de mål, der er fastsat i retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 1) vedrørende forebyggelse og aktivering.

Integrering af ugunstigt stillede persongrupper og etablering af et rummeligt arbejdsmarked er stadig afgørende for at øge tilførslen af arbejdskraft og fremme den sociale samhørighed

Rummelige arbejdsmarkeder understøtter den sociale samhørighed, og bidrager til en forøgelse af deltagelse og beskæftigelse. Samtidig med at "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter anerkendte indsatsen på uddannelsesområdet, efterlyste den større fasthed i gennemførelsen af integrationsstrategier rettet mod ugunstigt stillede persongrupper, etniske mindretal og herunder især sigøjnere.

I den seneste tid har tiltrædelseslandene lagt større vægt på handicappedes integration på arbejdsmarkedet, og der er tale om en betydelig del af den inaktive befolkning i den arbejdsdygtige alder, især i Ungarn, Polen, Estland og Den Tjekkiske Republik. Fremme af en effektiv integration på arbejdsmarkedet forudsætter, at specifikke programmer knyttes sammen med sundhedspolitikken og en reform af de dertil hørende understøttelsesordninger.

⁵ Defineret som befolkning i alderen 25-64 med mindre end afsluttet gymnasieuddannelse. LFS data står kun til rådighed for Den Tjekkiske republik, Ungarn, Polen og Slovakiet.

Det er fortsat afgørende for integrationen af sigøjnerne at lette deres adgang til den indledende almene uddannelse. Der er ikke meget nyt om gennemførelsen af de allerede vedtagne integrationsstrategier i Den Tjekkiske Republik og Ungarn. Den opprioritering af integrationen af sigøjnere, der er sket i den seneste tid i Slovakiet, skal hurtigt omsættes i konkrete tiltag. Etablering af passende vilkår for og bevilling af passende ressourcer til at give sigøjnersamfundet adgang til aktiv støtte og tjenesteydelser på beskæftigelsesområdet, og mere generelt at sætte det i stand til at deltage i det omgivende samfund på alle niveauer er fortsat en væsentlig opgave i de fleste Central- og Østeuropæiske tiltrædelseslande.

I "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter dokumenteredes den ikke-indfødte befolknings højere risiko for at blive arbejdsløs i de baltiske lande, især i Letland og Estland. I Letland er der ikke gjort nævneværdige fremskridt, og det er derfor påtrængende nødvendigt at udvikle en politik for fremme af integrationen af de fremmede på arbejdsmarkedet og afskaffelse af mulige forhindringer for deres registrering i den offentlige arbejdsformidling. Estland er nødt til at se på effektiviteten af de beskæftigelsesprogrammer, der tager sigte på de ugunstigt stillede regioner, hvor den ikke-estiske befolkning er koncentreret.

Der er behov for en betydelig indsats for at opnå en væsentlig sænkelse af handicappedes arbejdsløshed i forbindelse med retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 7).

Udlændinge, der har midlertidig ansættelse, udgør en høj andel af arbejdsstyrken på Cypem, og deres bidrag til økonomien bør anerkendes fuldt ud, hvilket bør komme til udtryk i alle aspekter af beskæftigelses- og socialpolitikken.

Kun få ændringer i spørgsmålet om ligestilling

I "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter anerkendtes den stigende opmærksomhed omkring ligestillingspolitikken, og det blev krævet, at der sker en fuld gennemførelse af de juridiske og strategiske rammer, der er fastlagt i Fællesskabets regelværk. Som det allerede blev bemærket i denne rapport, er kvinders beskæftigelsesfrekvens højere end i EU undtagen i Malta, Ungarn, Polen og Slovakiet (Tabel 1, diagram 2), men både kvinders deltagelse i arbejdsmarkedet og beskæftigelse er for nedadgående eller stagnerende i de fleste lande. Kvinder er fortsat særlig udsatte for at blive langtidsledige, også i lande med et relativt lavt arbejdsløshedsniveau.

Indgående undersøgelser har påpeget, at en af hindringerne for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet er den meget lave andel af familievenlige arbejdskontrakt- og arbejdstidsordninger, men der sker kun langsomme fremskridt på dette område. Der er også efterhånden større forståelse af behovet for at skaffe betalbare børnepasningsfaciliteter, men hvis målene i retningslinjer for beskæftigelsen (nr. 6) skal nås, er der behov for en betydelig indsats.

IV Sikre en god styring af gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsespolitik

I "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter påpegedes en opbygning af kapacitet i bred forstand som en nødvendig forudsætning for udvikling og gennemførelse af beskæftigelsespolitik. Det blev anbefalet at forbedre planlægningen og koordineringen af denne politik og gennemførelseskapaciteten, også i forbindelse med støtte fra ESF. Også arbejdsmarkedets parters ansvar i forbindelse med moderniseringen af arbejdsmarkedet blev understreget. Alt dette skal ses som elementer af en god styring og den partnerskabsmetode,

der i de nye retningslinjer for beskæftigelsen understreges som vigtige for gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsespolitik.

Planlægning af en politik, retningslinjer og overvågning

Alle landene har i flere år arbejdet med udvikling af beskæftigelsesstrategier. De fælles evalueringsrapporter har bidraget til fastlæggelse af prioriteter for en samlet tilgang til beskæftigelsespolitikken og for gennemførelsen af denne politik. Alligevel er der stadig behov for en stor indsats i mange lande, og især i Letland, for at udvikle en strategisk planlægning, der rækker ud over de enkelte foranstaltninger og programmer.

De vedtagne strategier blev udarbejdet i samråd med de kompetente ministerier, og de førte til etablering af ad hoc-koordineringsstrukturer. Vurderingen af, hvorvidt planlægningen og retningslinjerne afspejler regionale og lokale situationer, synes at variere. Der er nu behov for at sikre en langfristet politisk koordinering, som kommer til udtryk i de politiske retningslinjer på alle niveauer, og som afspejles i de første nationale handlingsplaner.

De enkelte landes beskæftigelsesstrategier mangler ofte præcise og realistiske mål, som i forvejen var identificeret i forbindelse med vurderingen af den europæiske beskæftigelsespolitik som væsentlige elementer i tilskyndelsen til reformer. Samtidig vanskeliggøres en effektiv måling af fremskridt af mangler i overvågnings- og evalueringsmekanismerne og af mangelen på systematiske tilbagemeldinger til alle relevante niveauer og partnere. En kultur for evaluering af den førte politik er stadig i sin vorden, og både i den offentlige arbejdsforvaltning og i ministerierne er det nødvendigt at styrke kapaciteten til en sådan evaluering.

Alle tiltrædelseslandene udvikler efterhånden en mere koordineret og integreret metode i beskæftigelsespolitikken og dermed beslægtede politikområder. Alligevel er det nødvendigt, at de i de nationale handlingsplaner arbejder videre med analyser af, hvordan forskellige politikker, herunder især den økonomiske politik og regional-, uddannelses- og skattepolitikken kan fremme beskæftigelsen.

De nationale handlingsplaner skal også afspejle synergierne mellem beskæftigelses- og socialpolitikken. En forbedring af ugunstigt stillede personers muligheder på arbejdsmarkedet forudsætter f.eks. en konsekvent anvendelse af Fællesskabets lovgivning mod forskelsbehandling og beskæftigelsespolitikker. Gennemførelsen af Fællesskabets lovgivning om arbejdsret, ligebehandling af mænd og kvinder, social dialog, sundhed og sikkerhed skulle bidrage til at fremme beskæftigelsen. Hvis der ikke er forbindelse mellem de enkelte politikker, vil deres virkning blive svag, og målene vil ikke blive nået, mens forskellige politikker, som koordineres effektivt, har mulighed for virkelig at rette op på tingenes tilstand.

Bestræbelserne på at forbedre den politiske planlægning er også direkte forbundet med planlægningen af finansiering over strukturfondene, herunder ESF. I de fælles evalueringsrapporter er det væsentlige grundlag for ESF-programmeringsdokumenterne fastlagt. De vigtigste udfordringer, der er påpeget i de fælles evalueringsrapporter, skal behandles utvetydigt i disse programmer, idet der udarbejdes relevante strategier og konkrete aktioner, der skal modtage støtte fra ESF. Dette arbejde er afgørende for den progressive tilpasning af tiltrædelseslandenes politikker og institutioner til gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsespolitik.

Arbejdsmarkedets parter

Det forventes udtrykkelig af arbejdsmarkedets parter, som spiller en vigtig rolle for gennemførelsen af en effektiv styring, at de deltager i den konkrete gennemførelse af de nye retningslinjer for beskæftigelsen. Som nævnt i "fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter findes der nationale trepartsstrukturer i alle tiltrædelseslandene, men bortset fra Cypern og Slovenien, hvor arbejdsmarkedets parter er veletablerede, er der behov for, at de spiller en stærkere og mere aktiv rolle på dette niveau, og for, at trepartsstrukturen gøres effektiv også på det regionale og lokale plan.

En selvstændig to-parts social dialog er stadig ikke tilstrækkelig etableret til, at arbejdsmarkedets parter kan spille en betydningsfuld rolle for arbejdsvilkår, lønfastsættelse, udvikling af menneskelige ressourcer, virksomheders og arbejdstageres tilpasningsevne, forholdet mellem fleksibilitet og sikkerhed samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen.

Mens regeringerne generelt går ind for, at arbejdsmarkedets parter spiller en større rolle, er det ikke sikkert, at arbejdsmarkedets parter selv altid forstår deres rolle og ansvar for beskæftigelsespolitikken fuldt ud. Selv om der er gjort fremskridt i retning af at styrke arbejdsmarkedets parter kapacitet, er der dog stadig langt igen, før den sociale dialog bliver en realitet på alle niveauer.

Det skal også sikres, at arbejdsmarkedets parter deltager i ESF-processens gennemførelse. De fleste tiltrædelseslandene refererer til arbejdsmarkedets parter i bestemte sager, men deres samlede deltagelse i processen er stadig ikke sikret i tilstrækkelig grad.

Gennemførelsesordninger

"Fremskridtsrapporten" om de fælles evalueringsrapporter understregede behovet for at stille tilstrækkeligt personale og tilstrækkelige finansielle midler til rådighed for beskæftigelsespolitikken. Dette omfatter kapacitet til lige fra tiltrædelsen fuldt ud at kunne udnytte de europæiske strukturfondes potentiale, og dette gælder især for ESF. Mere specifikt understregede rapporten den offentlige arbejdsformidlings afgørende rolle som den institution, der har ansvaret for politikken gennemførelse og ofte også for tilrettelæggelsen af støtten fra ESF.

Der er i den seneste tid gjort fremskridt i moderniseringen af den offentlige arbejdsformidling i Litauen, og Den Tjekkiske Republik og Ungarn har igen forpligtet sig til at arbejde med spørgsmålet. Hvis de polske myndigheders hensigt om at genetablere en landsdækkende koordinering af arbejdsformidlingen føres ud i livet, ville dette være et betydeligt skridt fremad for gennemførelsesmulighederne i dette land. Arbejdsformidlingsstrukturerne udbygges efterhånden, så de kan leve op til det stigende antal opgaver, de stilles over for, men der er stadig mulighed for betydelige forbedringer, især i Slovakiet og Letland, men også i Slovenien.

De fleste lande gør sig store anstrengelser for at udvide arbejdsformidlingens personales færdigheder, men der er stadig kvantitative flaskehalse. Personalet i de lokale arbejdsformidlinger er langt fra tilstrækkeligt, og der er langt igen, før arbejdsformidlingen er en betydningsfuld partner på det regionale og lokale plan.

Det kræver en yderligere indsats at etablere passende strukturer for gennemførelse og forvaltning af ESF. Forsinkelser i udpegelsen og etableringen af sådanne strukturer giver især anledning til bekymring i Slovakiet. Den administrative kapacitet er allerede eller bliver i øjeblikket forbedret i de fleste andre lande, men der er behov for en større indsats i denne sammenhæng, især i de tre baltiske lande, Den Tjekkiske Republik og Ungarn. En væsentlig

opgave i alle landene er at forbedre de ordninger, der skal sikre en passende koordinering. Medmindre der sker tydelige forbedringer af tjenesteydelser og personaletildeling, kan det ikke tages for givet, at gennemførelsen af ESF kan blive effektiv. Eftersom tiltrædelseslandenes vigtigste ressource er deres arbejdsstyrke, er det af afgørende betydning for deres økonomiske og sociale udvikling, at de anvender bistanden fra ESF bedst muligt.

Finansielle ressourcer

Som det allerede er påpeget i de nye retningslinjer for beskæftigelsen, er det en væsentlig forudsætning for en effektiv gennemførelse af beskæftigelsespolitikken, at der stilles passende finansielle midler til rådighed. Selv om de fleste lande i øjeblikket ser beskæftigelsen som en prioritet, tillader den generelt set usikre budgetsituation og den uafklarede politiske planlægning ikke en varig og pålidelig tildeling af finansielle midler. I betragtning af den vanskelige finansielle situation er det så meget vigtigere at fokusere på udgifternes kvalitet og foranstaltningernes effektivitet.

De aktive udgifter er gået tilbage eller stagneret i flere lande, og de aktive udgifters samlede niveau (i % af BNP) er stadig lavt i betragtning af den store arbejdsløshed, især i de tre baltiske lande, Polen og Slovakiet.

De offentlige udgifter til uddannelse er stadig ret høje i de fleste lande, men tendensen er nedadgående eller stagnerende. Fordelingen af midler er skæv til fordel for almen uddannelse, og det vil være nødvendigt at omfordele midler for at imødekomme behovet for bedre kvalitet. Der mangler egnede finansieringsmekanismer til understøttelse af strategier for livslang læring gennem en konsekvent tildeling af midler.

Udvikling af en aktiv arbejdsmarkedspolitik og modernisering af arbejdsformidlingen, udvikling af erhvervsuddannelsen og foranstaltninger til sikring af ligeberettiget adgang til arbejdsmarkedet uanset køn, alder og etnisk oprindelse, er opgaver, der klart falder ind under ESF's interventionsområde, og fonden skal blive det foretrukne redskab til finansiering af strukturelle udgifter til disse formål. Som det understreges i retningslinjerne for beskæftigelsen, kan strukturfondene, og især ESF, også spille en betydelig rolle i styrkelsen af den institutionelle kapacitet til gennemførelse af beskæftigelsespolitikken.

V Næste skridt

I efteråret 2003 forelagde medlemsstaterne deres nationale handlingsplaner for 2003 på grundlag af de nye retningslinjer for beskæftigelsen. Kommissionen vil midt i januar 2004 vedtage udkastet til fælles rapport om beskæftigelsen sammen med gennemførelsesrapporten om de overordnede retningslinjer for beskæftigelsen. Beskæftigelsesudvalget (EMCO) vil foretage en multilateral gennemgang af de nationale handlingsplaner og vil i første og andet kvartal af 2004 drøfte det udkast til fællesrapport om beskæftigelsen, som Kommissionen forelægger, og dens individuelle henstillinger til de nuværende medlemsstater. De fremtidige medlemsstater vil komme til at deltage i arbejdet i kraft af deres deltagelse i EMCO. Disse drøftelser vil bidrage til at gøre dem bedre rustet til at beskæftige sig med de nationale handlingsplaner, de vigtigste politiske spørgsmål og koordineringsprocessen på beskæftigelsesområdet med henblik på forelæggelsen af deres første nationale handlingsplaner i oktober 2004.

- Tiltrædelseslandene har deltaget i programmet "Employment Incentive Measures" (EIM - beskæftigelsesfremmende foranstaltninger) i 2003, og de har alle undertegnet den dertil

hørende aftale. I dette programudvalg vil de redegøre for deres behov i forbindelse med arbejdsprogrammet for 2004, som danner grundlag for deres deltagelse i den europæiske beskæftigelsesstrategi.

- Gennem EIM-programmet vil tiltrædelseslandene også modtage støtte til deres forberedelse af gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi. De vil bl.a. få lejlighed til at deltage i udveksling af erfaringer og identificering af god praksis i beskæftigelsespolitikken i forbindelse med den peer-review, der gennemføres inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi. De kommer endvidere til at deltage i to ekspertnetværker (MISEP og SYSDÉM) under Det Europæiske Observationsorgan for Beskæftigelse. Samarbejdet mellem arbejdsformidlingerne vil fortsætte og omfatte et sæt EIM-finansierede uddannelsesmoduler for tiltrædelseslandene.
- ESF-programmeringsdokumenter, der i øjeblikket drøftes med Kommissionen, vil danne grundlag for prioriteterne for udvikling af menneskelige ressourcer til fremtidig ESF-finansiering. Kommissionen tillægger det særlig betydning at etablere passende forbindelser mellem de politiske emner i de fælles evalueringsrapporter og ESF-finansieringen. Dokumenterne skal derfor klart demonstrere sammenhængen mellem strategierne for udvikling af menneskelige ressourcer og de emner og prioriteter, der er fastsat i de fælles evalueringsrapporter. Hvis ESF-støtten skal indledes som planlagt i 2004, skulle forhandlingerne om dokumenterne gerne være afsluttet inden udgangen af 2003.

BILAG

Den nye europæiske beskæftigelsesstrategi

Rådet vedtog i juli 2003 en række nye retningslinjer for beskæftigelsen⁶. Disse retningslinjer sigter mod tre overlappende og indbyrdes forbundne mål:

- fuld beskæftigelse, herunder opfyldelse af de mål for beskæftigelsen, der blev fastsat i Lissabon og Stockholm
- fremme af kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen, som især afspejler behovet for bedre jobs i en videnbaseret økonomi og behovet for at fremme EU's konkurrenceevne
- etablering af social samhørighed og rummelige arbejdsmarkeder, herunder inddækning af regionale forskelle i beskæftigelsen.

Disse mål omfatter ti specifikke retningslinjer:

- Aktive og forebyggende foranstaltninger for arbejdsløse og inaktive
- Jobskabelse og iværksætterånd
- Reaktioner på ændringer og fremme af tilpasningsevne og mobilitet på arbejdsmarkedet
- Udvikling af menneskelig kapital og livslang læring
- Forøgelse af tilførslen af arbejdskraft og fremme af aktiv aldring
- Ligestilling
- Fremme af integration og bekæmpelse af forskelsbehandling vendt mod ugunstigt stillede personer på arbejdsmarkedet
- Incitament til at gøre arbejde mere attraktivt, så det kan betale sig at arbejde
- Omdannelse af uanmeldt arbejde til officiel beskæftigelse
- Udligning af regionale forskelle i beskæftigelsessituationen.

Der lægges også særlig vægt på forbedring af gennemførelse og bedre styring. Heri indgår bestræbelser på at styrke gennemførelsesmekanismerne og arbejdsmarkedets parters deltagelse og understøttelse med passende finansielle midler.

⁶ Rådets afgørelse 2003/578/EF af 22. juli 2003, EUT L 197 af 5.8.2003.

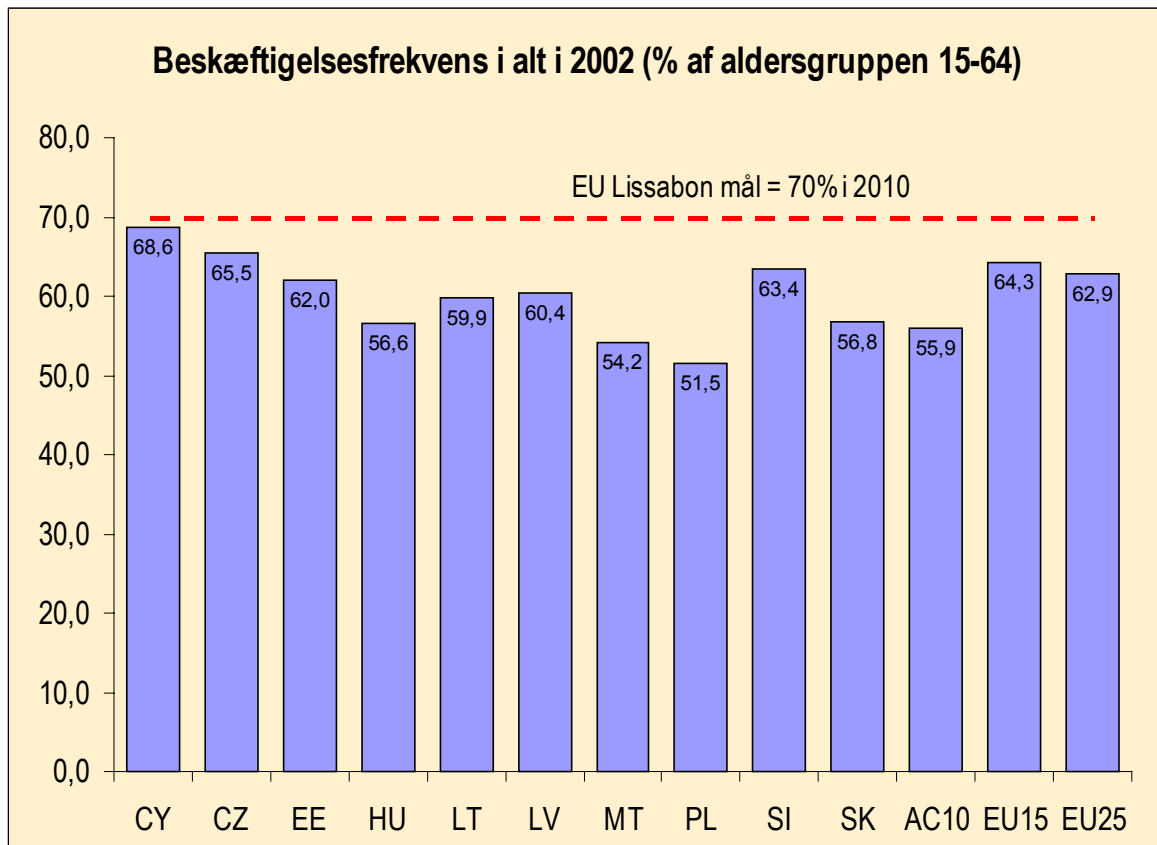
BILAG 2

Tabel 1

Beskæftigelse, deltagelse og arbejdsløshed (2002)												
Landenes vej mod opfyldelse af målene for beskæftigelse 2010						Erhvervsfrekvens og arbejdsløshed						
	Beskæftigelsesfrekvens for aldersgruppen 15-64 i 2002 (%)			Beskæftigelsesfrekvens for ældre arbejdstagere i aldersgruppen 55-64 i 2002 (%)			Erhvervsfrekvens i aldersgruppen 15-64 i 2002 (%)			Harmoniserede frekvenser for arbejdsløshed i 2002 (%)		
	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder	I alt	Mænd	Kvinder
CY	68,6	78,8	59,2	49,2	67,0	32,1	71,0	81,0	61,7	3,8	2,9	5,0
CZ	65,5	74,0	57,1	40,8	57,3	26,0	70,7	78,7	62,8	7,3	5,9	9,0
EE	62,0	66,5	57,9	51,6	58,4	46,5	69,3	74,6	64,4	9,1	9,8	8,4
HU	56,6	63,5	50,0	26,6	36,7	18,5	60,1	67,7	52,9	5,6	6,0	5,1
LT	59,9	62,7	57,2	41,6	51,5	34,1	69,6	73,6	65,8	13,1	13,3	13,0
LV	60,4	64,3	56,8	41,7	50,5	35,2	68,8	74,1	63,9	12,8	13,7	11,8
MT (2001)	54,2	76,4	31,6	31,0	52,5	11,3	-	-	-	7,4	6,4	9,8
PL	51,5	56,9	46,2	26,1	34,5	18,9	64,6	70,6	58,7	19,9	19,1	20,9
SL	63,4	68,2	58,6	24,5	35,4	14,2	67,8	72,5	63,0	6,0	5,7	6,4
SK	56,8	62,4	51,4	22,8	39,1	9,5	69,9	76,7	63,2	18,6	18,4	18,8
TILTR10	55,9	61,8	50,2	30,5	41,2	21,4	65,8	72,3	59,5	14,8	14,2	15,6
EU15	64,3	72,8	55,6	40,1	50,1	30,5	69,7	78,4	60,9	7,7	6,9	8,7
EU25	62,9	71,0	54,7	38,7	48,9	29,1	69,0	77,4	60,7	8,9	8,0	9,9

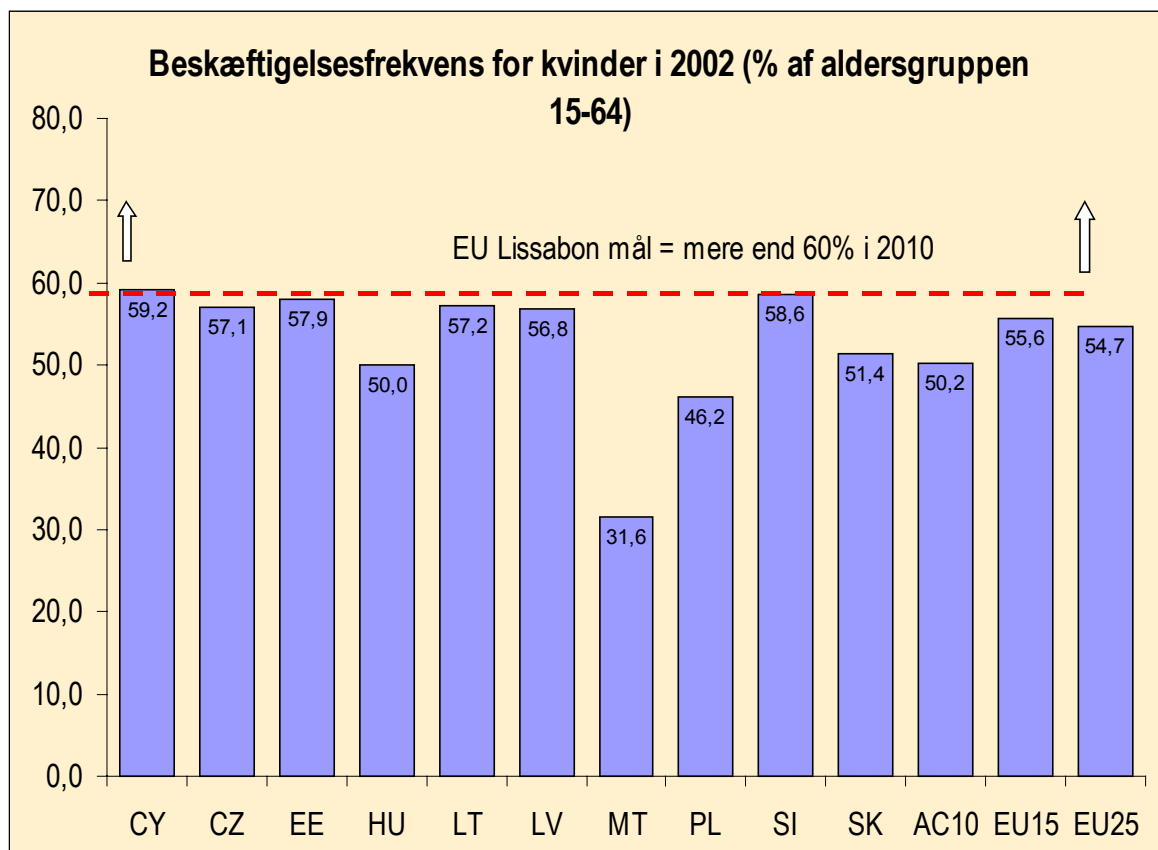
Kilde: Beskæftigelsesfrekvenser for Malta vedrører 2001. Beskæftigelses- og erhvervsfrekvenser, sammenlignelige årgennemsnit på grundlag af kvartalsstatistikker, Eurostat. Arbejdsløshed, harmoniserede tal, Eurostat.

Diagram 1



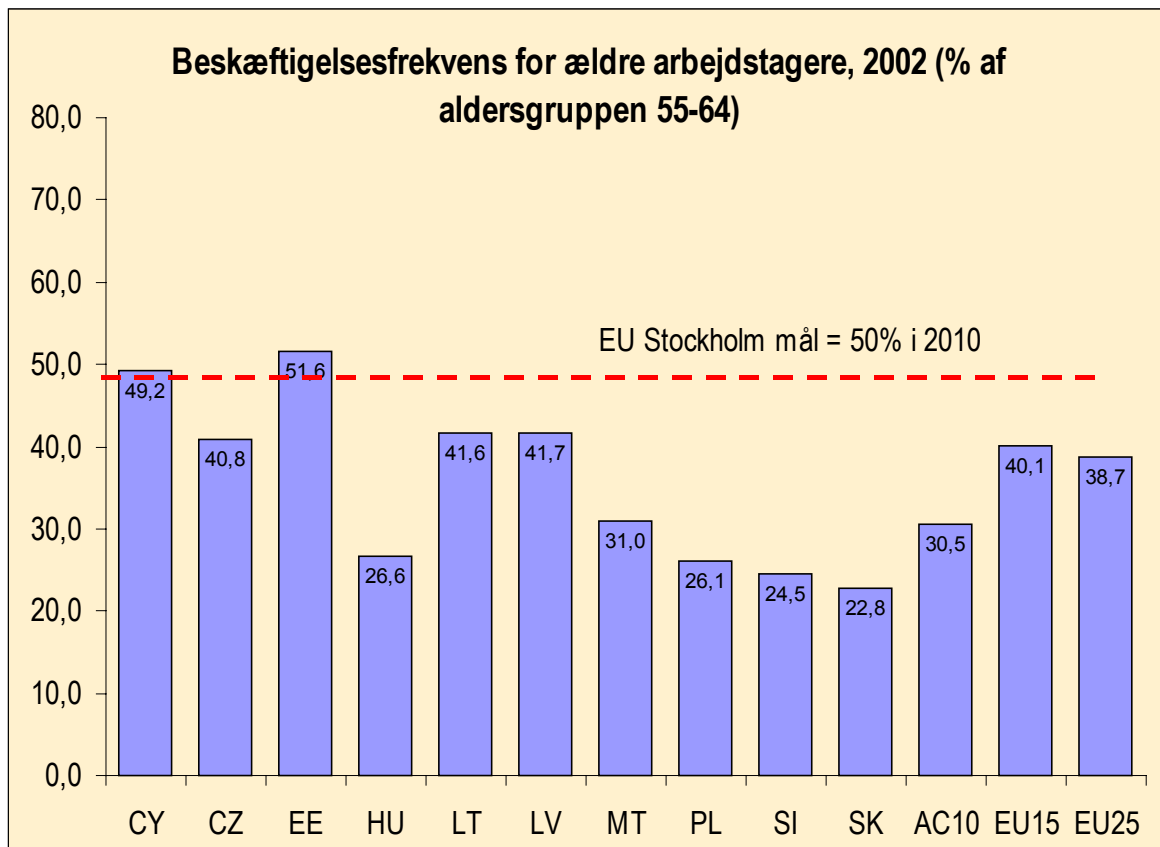
Kilde: Årlige gennemsnit baseret på kvartalsoversigten over arbejdsstyrken, Eurostat. MT, 4. kvartal 2001.

Diagram 2



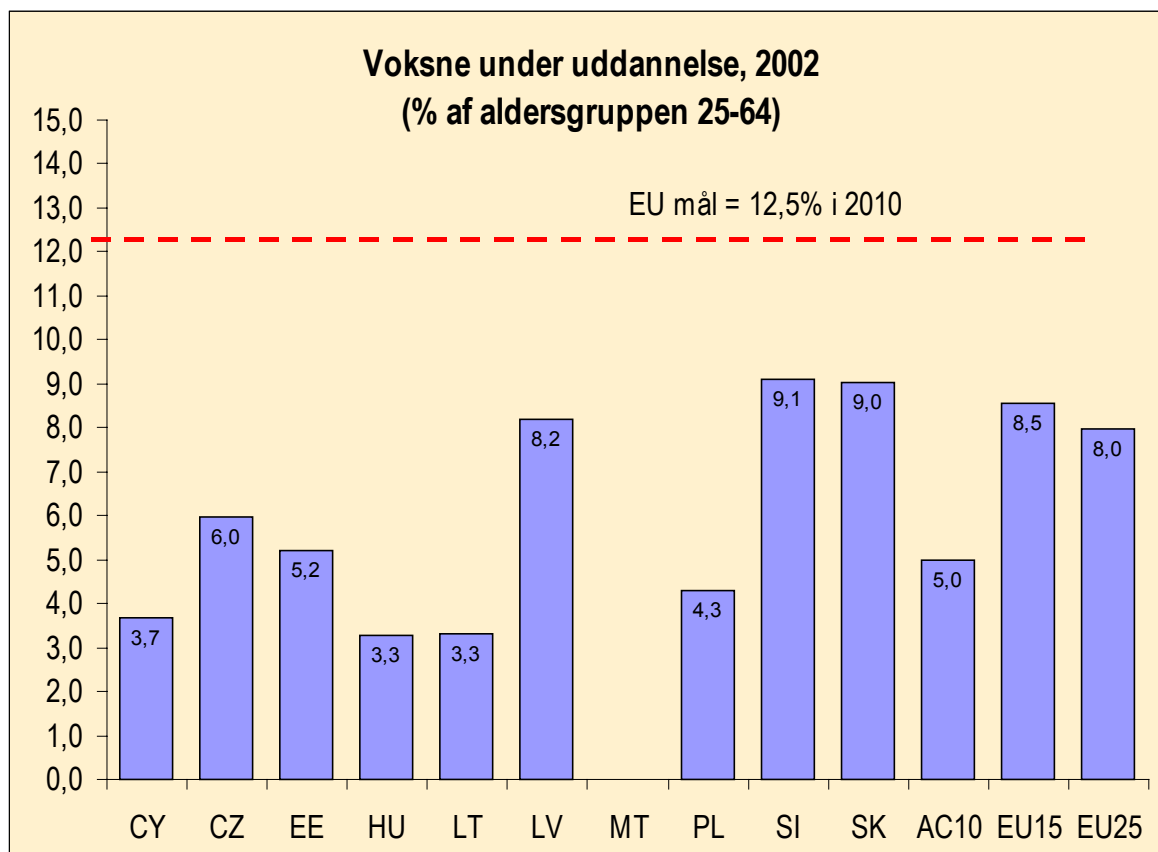
Kilde: Årlige gennemsnit baseret på kvartaloversigten over arbejdsstyrken, Eurostat. MT, 4. kvartal 2001.

Diagram 3



Kilde: Årlige gennemsnit baseret på kvartaloversigten over arbejdsstyrken, Eurostat. MT, 4. kvartal 2001.

Diagram 4



Kilde: Oversigt over arbejdsstyrken (EU-definitioner), forårstal, Eurostat.