



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 8.2.2006
KOM(2006)44 endelig

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

**om en konsultation vedrørende foranstaltninger på EU-niveau til fremme af en aktiv
integration af de mennesker, der befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet**

MÅLET MED DENNE MEDDELELSE

På Det Europæiske Råds møde i marts 2005 tog man Lissabon-strategien op igen, idet man endnu engang satte fokus på vækst og beskæftigelse som et mål, der bidrager til social samhørighed. Mens den europæiske beskæftigelsesstrategi spiller en ledende rolle i gennemførelsen af Lissabon-strategiens beskæftigelsesmål, udgør større social samhørighed også et vigtigt element for en heldig gennemførelse af Lissabon-strategien. Omvendt er en heldig gennemførelse af den europæiske beskæftigelsesstrategi vigtig for at opnå større social samhørighed.¹

Kampen mod fattigdom og social udstødelse er et centralt spørgsmål for EU og medlemsstaterne. Da Lissabon-strategien blev lanceret i marts 2000, anmodede Rådet medlemsstaterne og Europa-Kommissionen om at tage skridt til gennemførelse af tiltag, der kunne medvirke effektivt til udryddelse af fattigdommen inden 2010. Medlemsstaterne har vist et stærkt politisk engagement, og der er blevet gennemført mange aktioner, både på EU-niveau og på nationalt niveau. Men kampen mod fattigdom og kampen for at integrere dem, som er udelukket fra arbejdsmarkedet, udgør fortsat en stor udfordring for det udvidede EU. Målene i den reviderede Lissabon-strategi kan ikke gennemføres, hvis vi fortsat "mister" en stor andel af vor eneste værdifulde ressource, nemlig den menneskelige kapital.

Der findes omfattende socialsikringsordninger i de fleste medlemsstater, og der er blevet gennemført aktiveringspolitikker for at få udstødte tilbage på arbejdsmarkedet, men der findes fortsat en betragtelig "hård kerne" af mennesker, der ikke har store forhåbninger om at finde et job, og som derfor fortsat har stor risiko for at blive ramt af fattigdom eller social udstødelse. For de mennesker, som befinder sig længst væk fra arbejdsmarkedet, kan mindsteindkomstordninger være den eneste måde til at komme ud af en ekstrem fattigdom på; ud over denne helt nødvendige opgave skal mindsteindkomstordningerne også fremme integrationen af de mennesker på arbejdsmarkedet, som er i stand til at arbejde. Den vigtigste udfordring er således at sikre, at socialsikringspolitikkerne effektivt bidrager til at aktivere de mennesker, som er i stand til at arbejde, og samtidigt at nå et mere omfattende mål, nemlig at give de mennesker en anstændig levestandard, som er og fortsat vil være udelukket fra arbejdsmarkedet.

Nærværende meddelelse har således to mål:

- for det første gennemgås de fremskridt, der er opnået i forbindelse med det udvidede EU i forbindelse med støtten til bedre adgang til arbejdsmarkedet for de mennesker, som er udelukket (del 1)
- for det andet på grundlag af denne gennemgang at indlede en offentlig konsultation med hensyn til mulige retningslinjer for aktioner på EU-niveau for at fremme en aktiv integration af de mennesker, som er længst væk fra arbejdsmarkedet (del 2). Denne konsultation sker på grundlag af traktatens artikel 138.

¹ Jf. "Retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (2005-2008)", EUT L 205 af 6.8.2005, s. 21.

Denne meddelelse skal således ses som en reaktion på den nye social- og arbejdsmarkedspolitiske agenda for 2005-2010, hvor det blev bekræftet, at Kommissionen ville tage skridt til et EU-initiativ om mindstelønsordninger og integrering på arbejdsmarkedet af mennesker, som er udelukket fra arbejdsmarkedet, i overensstemmelse med procedurene for konsekvensanalyser. I meddelelsen kommer man også ind på de overvejelser, som Europa-Parlamentet flere gange har givet udtryk for ved gennemgangen af Lissabon-strategiens gennemførelse.

1. BEKÆMPELSE AF FATTIGDOM OG UDSØDELSE FRA ARBEJDSMARKEDET UDGØR FORTSAT EN UDFORDRING FOR EU

1.1. Aktioner på medlemsstatsniveau

Der er blevet udviklet avancerede socialsikringsystemer i EU's medlemsstater, der skal give sikkerhed mod sociale risici, såsom sygdom og arbejdsløshed, og forebygge og bekæmpe fattigdom og social udstødelse. På linje med det politiske skift i 90'erne på EU-niveau i retning af aktive ordninger er indkomststøtteordninger i stigende grad blevet knyttet til aktiveringskriterier for at mindske demotiveringen for at tage lønnet beskæftigelse og for at undgå fattigdomsfælder.² Følgelig er sammenhængen mellem indkomststøtteordninger og aktiveringspolitikker blevet bedre. I mange medlemsstater er retten til ydelser gjort afhængig af, at man aktivt søger arbejde, at man står til rådighed for arbejdsmarkedet eller deltager i uddannelsesforanstaltninger. I nogle tilfælde indebærer dette en individuel kontrakt med fastsættelse af krav til modtageren i form af et aftalt forløb med henblik på en reintegration på arbejdsmarkedet. I et stigende antal lande er de finansielle incitamenten blevet forbedret for at sikre en stærk tilskyndelse til at søge arbejde. For eksempel gives der skattefordele til arbejdstagere indenfor lavtlønsområdet i form af indkomstilskud under forudsætning af lønnet arbejde, og på skæringspunktet, hvor ydelserne normalt ville blive inddraget, nedtrappes beløbet nu gradvist for ikke at afholde folk fra at arbejde. Endvidere er der blevet udarbejdet særlige foranstaltninger for at lette adgangen til grundlæggende tjenester og ydelser, såsom sundhedspleje, børnepasning, passende bolig eller endog fødevarer (i de mest ekstreme tilfælde af materiel fattigdom) for at fremme integrationen af forfordelte mennesker i det almindelige samfund.

Med henblik herpå har EU's medlemsstater ofte indført forskellige mindsteindkomstordninger for at udligne forskellen mellem den enkeltes og familiens indtægt på den ene side – hvad enten indtægten tjenes i form af arbejde eller andre sociale ydelser – og på den anden side den garanterede mindsteløn. Der findes flere fælles karakteristika her:

- ordningerne sikrer de grundlæggende behov ved en minimumslevestandard og giver støtte til enkeltpersoner og deres familie, hvis der ikke findes andre former for finansiel støtte
- ordningerne bygger ikke på bidrag og er skattefinansierede
- for de fleste ordninger gælder, at de ikke er tidsbegrænsede, selv om de forventes at være midlertidige
- det er et krav, at mennesker, som er i stand til at arbejde, skal stå til rådighed for arbejdsmarkedet

² Den europæiske beskæftigelsesstrategi har været et instrument i dette politiske skift. Efter ændringen af Lissabon-strategien og vedtagelsen af de integrerede retningslinjer opfordres medlemsstaterne nu til at gennemføre en hel række foranstaltninger for at sikre et rummeligt arbejdsmarked, for at styrke incitamenten til arbejde og for at sikre, at det kan betale sig for jobsøgende at arbejde, herunder også dårligt stillede mennesker og inaktive (Retningslinje 19).

- ordningerne er indtægtsbestemte og i en vis grad overladt til myndighedernes skøn
- støtteberettigelsen afhænger af alder og bopæl i en fastlagt minimumsperiode
- ydelserne afhænger normalt af familiens husstandssituation og kombineres ofte med andre sociale ydelser (bolig, opvarmning, børnepenge).

Inden for denne fælles ramme findes der en lang række forskellige mindsteindkomstordninger i medlemsstaterne. Ordningerne varierer med hensyn til niveauet for ydelserne, i hvilken udstrækning afgørelserne vedrørende ordningen træffes lokalt, omfanget af skøn ved fortolkning af lovbestemmelser, bopælskriterier samt balancen mellem en fremgangsmåde, der gælder for alle, og en fremgangsmåde på grundlag af sociale kategorier. Ordningerne varierer også stærkt med hensyn til, i hvilken udstrækning den grundlæggende indtægtsstøtte er forbundet med andre politikelementer såsom arbejdsmarkedspolitik og adgang til ydelser. Ikke desto mindre løser ordningerne med mere eller mindre held en vigtig opgave ved at få samfundet og arbejdsmarkedet til at fungere.

Det er nødvendigt, at man klart anerkender betydningen af, at de sociale sikringsystemer fungerer godt: uden disse ville risikoen for fattigdom have nået et uholdbart niveau i de fleste medlemsstater og i EU som helhed. I EU-25 ville andelen af mennesker med risiko for fattigdom i 2003 i henhold til foreløbige tal³ have været 25 %, dvs. 9 % højere end den nuværende risiko for fattigdom, hvis der ikke havde været sociale overførsler⁴ (eksklusive pensioner). Men den overordnede situation med hensyn til fattigdom og adgang til arbejde for de mest sårbare udgør fortsat et problem af meget stor betydning. I 2003 var 16 % af EU-25-befolkningen (ca. 72 mio. mennesker) udsat for risiko for finansiel fattigdom.⁵ Disse tal understreger, hvor vanskeligt det er at gøre noget i kampen mod fattigdom og udstødelse; siden 1997, da disse undersøgelser begyndte, har mere end halvdelen af den del af befolkningen, som er udsat for risiko for fattigdom, permanent levet på en relativ lav indtægt (dvs. i tre ud af de seneste fire år).⁶ At man har en indtægt under den traditionelle indtægtsgrænse, indebærer ikke nødvendigvis, at man lever i fattigdom, men har man risiko for *relativ fattigdom*, indebærer dette, at man har begrænset adgang til de ydelser og tjenester, der betragtes som nødvendige for fuldt ud at kunne deltage i et givet samfund. Risikoen for at falde under tærsklen for risiko for fattigdom er højere for arbejdsløse, inaktive, alenemødre/fædre, handicappede og kronisk syge. Et ikke nærmere bestemt antal mennesker kan således være udsat for alvorlige former for fattigdom og social udstødelse, såsom at være hjemløs, narkoman, alkoholiker, analfabet samt manglende adgang til

³ På grund af manglende sammenlignelige data for 2003 for lande, der repræsenterer mere end 75 % af befolkningen i EU-25, offentliggør Eurostat i øjeblikket ikke disse statistikker på EU-25 niveau. De foreslåede værdier for andelen af mennesker med risiko for fattigdom før og efter overførsler (henholdsvis 25 % og 16 %) svarer imidlertid til tallene for det seneste år, hvor der er gennemført og offentliggjort beregninger (2001): henholdsvis 24 % og 15 %. I de demografiske statistikker var gennemsnitsbefolkningen i EU-25 på 452,5 mio., hvilket giver et skøn på 68 mio. mennesker, som er udsat for risiko for fattigdom.

⁴ Herunder enhver form for social hjælp, familiedydelser og arbejdsløshedsydelse, men eksklusive pensioner.

⁵ Den procentuelle andel af befolkningen, som bor i en husstand med en median ækvivalentindkomst på under 60 % af den nationale median. På grundlag af denne tærskels traditionelle karakter henvises der normalt til denne indikator som en måling af *risiko for fattigdom*.

⁶ Det sidste år, hvor der i øjeblikket foreligger sammenlignelige tal for EU-15 (ikke EU-25), er 2000, da andelen udgjorde 9 %.

grundlæggende sygepleje, i nogle tilfælde forværret af etnisk forskelsbehandling og/eller bopæl i områder med mange forskellige former for dårlige forhold. I EU-25 var der i 2003 ca. 31,7 mio. mennesker, repræsenterende 8,5 % af befolkningen i den arbejdsdygtige alder (15-64), der kunne anses for at være udelukket fra arbejdsmarkedet. Dette tal omfatter både langtidsarbejdsløse og inaktive, som enten opgav håbet efter gentagne tidligere jobsøgningsnederlag, eller som var villige til at arbejde, men ude af stand til at finde et arbejde af forskellige grunde: fordi de var handicappede eller kronisk syge, manglede grundlæggende færdigheder eller på grund af forskelsbehandling og/eller familieforpligtelser.

1.2. Aktioner på EU-niveau

I 1992 vedtog Rådet to henstillinger, hvor man som et fælles mål fastsatte en garanti for en vis minimumsindtægt og fastlagde principper og retningslinjer til opnåelse af dette mål.⁷ I en rapport fra Kommissionen fra 1999⁸ konkluderede man, at disse henstillinger havde medvirket til at strukturere og fremme debatten mellem medlemsstaterne om mindsteindtægternes rolle og udvikling, havde fremmet konvergens mellem sådanne ordninger i medlemsstaterne og havde givet grundlag for et mere systematisk EU-samarbejde i kampen mod social udstødelse og fattigdom.

I 2000 vedtog Det Europæiske Råd på mødet i Nice fælles mål for gennemførelsen af den åbne koordinationsmetode inden for området social integration, hvor målene fra henstillingerne indgik. Den første fælles rapport, som blev vedtaget i marts 2002, konkluderede, at 13 medlemsstater ud af 15 havde udarbejdet en politik for universel social støtte, hvis mål var at sikre alle borgere, som opholder sig lovligt i landet, en minimumsindkomst. Den anden fælles rapport (fra marts 2004), som sammen med rapporten om social integrering omhandlede en gennemgang af de nationale handlingsplaner i de 10 nye medlemsstater,⁹ satte fokus på ønsket om at mindske beskæftigelseshindrende elementer i mindsteindkomstordningerne¹⁰ og omtalte reformer til revision af reglerne for støtteberettigelse og indførelse af individualiserede forløb til en genintegrering på arbejdsmarkedet. På den anden side øgede eller fastholdt nogle medlemsstater den reelle værdi af mindsteindkomstniveauet ved at fastsætte mål eller ved at vedtage en eller anden form for indeksering i erkendelse af, at ydelserne ofte var meget lave, eller ikke inddrog store dele af den del af befolkningen, som ikke har nogen alternativ indtægt.

Efter revideringen af Lissabon-strategien og det nye fokus på beskæftigelse og vækst vedtog man en videreførelse af den åbne koordinationsmetode for social integration og social sikring, og især at den skulle indgå i rapporteringsprocessen under Lissabon-strategien. De

⁷ Henholdsvis henstilling 92/442/EØF af 27. juli 1992 og 92/441/EØF af 24. juni 1992.

⁸ KOM(1998)774 af 25. januar 1999.

⁹ Europa-Kommissionen (2005): "Report on social inclusion 2005. An analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) submitted by the 10 new Member States" (Rapport om social integration 2005. En analyse fra de 10 nye medlemsstater af de nationale handlingsplaner for social integration (2004-2006)). Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling, Luxembourg, februar, 193 s.

¹⁰ Den fælles rapport fra 2004 understregede også den udfordring, der ligger i at forbinde ordninger for indkomststøtte med politikker, der øger folks evne til at komme ind på arbejdsmarkedet og til at få dem ud af en langtidsafhængighed. En omhyggelig udarbejdelse af skatteordninger, indtægtsstøtte og mindsteløspolitik blev også anbefalet for at sikre, at arbejde indbringer så meget, at det får folk ud af fattigdom (s. 36).

nye retningslinjer for beskæftigelsen¹¹ – som del af pakken af integrerede retningslinjer for 2005-2008 – tager problemet med integration på arbejdsmarkedet af de personer, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, op, idet man tilskynder medlemsstaterne til at indføre incitamentter til at søge arbejde som opbakning til forebyggende og aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger, herunder en hurtig udpegning af behov, støtte ved jobsøgning, vejledning og uddannelse som led i individuelle handlingsplaner, endvidere at give den sociale støtte, der er nødvendig for at fremme en integration på arbejdsmarkedet af dårligt stillede mennesker og at bidrage til social og geografisk samhørighed og bekæmpelse af fattigdom (integreret retningslinie nr. 19). Endvidere er der i ovennævnte retningslinie forslag om en omfattende revision af skattesystemer og ordninger for offentlige ydelser, herunder en styring af ydelserne og fastsættelse af betingelser for at kunne få ydelser samt en nedsættelse af de høje marginalsatser, således at det kan betale sig at arbejde, og således at man sikrer et passende niveau for den sociale sikring.

Med et budget på ca. 60 mia. EUR i tidsrummet 2000-2006, heraf 9 mia. til social integration, støtter og tilskynder Den Europæiske Socialfond og EF-initiativet EQUAL medlemsstaterne til at gøre deres politikker mere aktive. I den næste programmeringsperiode vil ESF fortsat støtte forløb til integration af dårligt stillede på arbejdsmarkedet, ligesom principperne for EQUAL vil blive integreret i ESF.

1.3. Resultater og nye udfordringer

På trods af de store variationer i deres sociale sikringssystemer står alle europæiske lande over for udfordringen med at tilpasse deres udformning af politikker for at effektivisere deres økonomier. Integration på arbejdsmarkedet udgør et meget vigtigt mål, da beskæftigelse for mange mennesker er den vigtigste sikring mod social udstødelse og den eneste foranstaltning, som på lang sigt hviler økonomisk i sig selv. Men for at en integration på arbejdsmarkedet virkelig skal lykkes, må denne beskæftigelse være til fordel både for arbejdstagere og for erhvervsliv. En heldigt gennemført politik, der gør det attraktivt at arbejde, skal finde den rette balance mellem tre udfordringer, et stigende antal incitamentter til at tage arbejde, tiltag for at mildne fattigdom og en undgåelse af budgetudgifter, som ikke er bæredygtige.¹²

Men man skal også huske på, at sociale sikringssystemer ud over at give støtte til indtægter, særlig i nedgangstider, også – når de er hensigtsmæssigt udformede og gennemføres korrekt – kan medvirke til, at arbejdsmarkedet fungerer bedre: et effektivt socialt net gør det muligt at gennemføre større fleksibilitet i arbejdskontrakter og gør jobsøgningen mere effektiv. Findes der ikke et velfærdssystem – eller hvis der sker nedskæringer – kan det føre til en formindsket fordelings effektivitet.

Politikkerne for social sikring skal udformes med omhu, fordi det kan medføre overlapninger og mangler med uforudsete følger, hvis de forskellige aspekter af den sociale sikring ikke supplerer hinanden. Da et sammenfald af flere ugunstige forhold medfører udstødelse i forskellige former, er det i praksis sandsynligt, at en manglende integrering af de forskellige politikker medfører endnu større tab i effektivitet, og det mest sandsynlige er, at de svageste medlemmer i samfundet kommer til at undgælde herfor. Der findes ikke en

¹¹ Jf. "Retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker (2005-2008)", EUT L 205 af 6.8.2005, s. 21.

¹² Jf. KOM(2003)842 af 30. december 2003.

formel, som altid kan anvendes i alle lande: det er uundgåeligt, at man må afveje de forskellige aspekter. Indtægtsbestemte ydelser kan have den modsatte virkning på tilgangen af arbejdskraft, og mens ydelser til mennesker i arbejde kan nedsætte denne risiko, er disse mennesker afhængige af udbuddet af muligheder for lavtlønnet beskæftigelse, som ikke kan tages for givet. Generelle ydelser har en indtægtseffekt, men er ikke i sig selv forstyrrende for en beslutning om at påtage sig arbejdet. I sidste ende vil det for nogle mennesker ikke være en bæredygtig mulighed at påtage sig et arbejde.

Hensynet til de offentlige finanser vil altid være af afgørende betydning, når der tages en beslutning om en gennemførelse eller styrkelse af en bestemt ordning vedrørende social støtte, men man skal også huske på, at hvis der mangler, eller hvis der kun er en utilstrækkelig indkomststøtte og mindsteindkomststøtninger, modsvares dette af en sandsynligvist stigende efterspørgsel efter andre socialprogrammer (såsom familieydelse) for at afhjælpe noget af fattigdomsproblemet, ligesom der opstår sociale og økonomiske udgifter som følge af en stigning i antallet af tilfælde af dårligt helbred og kriminalitet.¹³

Sammenligninger mellem medlemsstaterne viser, at den specifikke udformning og bestemmelserne for tildeling af social støtte og især mindsteindkomststøtningerne har stor betydning, når effektiviteten skal bedømmes. At der findes lovbestemmelser, er ikke nok for at sikre, at alle i virkelig nød får de ydelser, de har ret til at modtage, og især gælder dette ved sikring af en minimumsindtægt og ved støtte til integrering på arbejdsmarkedet. Der er rejst tvivl om mindsteindkomststøtningernes effektivitet, da en stor andel af de personer, som er målet for sådanne ordninger, faktisk ikke nyder godt af disse, enten fordi de ikke gør krav på deres ydelser eller af andre grunde (fordi de ikke opfylder betingelserne for støtteberettigelse, forkert beregning af beløb, forsinket udbetaling, sanktioner og midlertidig karantæne, fradrag i ydelser med henblik på direkte inddrivelse af gæld).¹⁴ Der er også risiko for, at sociale ydelser eventuelt udbetales til folk, som ikke er i nød, fordi ordningen ikke er hensigtsmæssigt målrettet. Svindel og misbrug giver anledning til yderligere overvejelser hos de myndigheder, der har ansvaret for udbetalingen, og begrunder den øgede opmærksomhed omkring mekanismer til forebyggelse, undersøgelser, afsløring, overvågning og kontrol. Disse overvejelser har medvirket stærkt til en større decentralisering af udbetalingen af ydelserne.

Med hensyn til ønsket om at få de mest sårbare ind på arbejdsmarkedet er resultatet ikke entydigt, men det er dog overvejende indtrykket, at der kan opnås fremskridt, og at meget kan læres af eksempler på god praksis. Når man ser på mindsteindkomstinstrumenternes rolle, har forskningen vist, at samspillet mellem disse og hensigtsmæssigt udformede aktiveringspolitikker kan have en positiv virkning for beskæftigelsen, at jobtræning i private virksomheder eller aktivering svarende til almindeligt arbejde er den mest lovende fremgangsmåde, og at unge og personer med færre sociale problemer synes at få det største udbytte. Udbyttet af sådanne aktiveringsforanstaltninger bør ikke kun måles ud fra den umiddelbare beskæftigelseseffekt. De kan også hjælpe mennesker til at bekæmpe social isolering og fremme deres selvværd og give dem en mere positiv holdning til arbejde og til samfundet. Derimod har man lagt mindre vægt på en passende adgang til sociale tjenester,

¹³ Didier Fouarge, "The costs of non-social policy", GD EMPL, 2003.

¹⁴ En nylig gennemført undersøgelse, der dækker 13 EU-medlemslande, har på grundlag af indkomstdata i tidsrummet 1993-1997 konstateret, at mellem 2 og 13 % af befolkningen i disse lande til en vis grad har levet under det mere eller mindre sikre nationale mindsteindkomstniveau. (Jf. Nicaise, I. *et al.*: (2004) Gaps, traps and springboards in European minimum income systems. HIVA (Katholieke Universiteit Leuven) og CRSP (Loughborough University), 134 s.).

som udgør en grundlæggende forudsætning, hvis man vil være til rådighed for arbejdsmarkedet.

Som konklusion kan man konstatere, at det har vist sig, at en vidtspændende politik, der kombinerer tre elementer, synes berettiget, (i) en forbindelse til arbejdsmarkedet gennem jobmuligheder eller erhvervsfaglig uddannelse, (ii) indkomststøtte på et niveau, som er tilstrækkelig højt til en værdig tilværelse, og (iii) bedre adgang til tjenester, som kan hjælpe med til at fjerne nogle af de hindringer, som nogle enkeltpersoner og deres familie står over for, når de vil indgå i det almindelige samfund og dermed støtte deres integration på arbejdsmarkedet (f.eks. ved hjælp af rådgivning, sundhedspleje, børnepasning, livslang læring for at afhjælpe uddannelsesmæssige mangler, IKT-uddannelse for at hjælpe personer, der ønsker at arbejde, herunder handicappede, med at drage nytte af den ny teknologi og mere fleksible arbejdsordninger samt psykologisk og social integration). En sådan fremgangsmåde kunne betegnes som *aktiv integration*. Som støtte for politikkerne inden for dette område og for at skabe grundlag for at nå reelle fremskridt i bekæmpelse af fattigdom og udstødelse er det af afgørende betydning, at alle disse områder forbindes med hinanden. Uden en aktiv støtte til integration på arbejdsmarkedet er der risiko for, at mindsteindkomstordninger holder folk i fattigdom og gør dem afhængige af velfærdsordninger på lang sigt. Uden en passende indkomststøtte er der risiko for, at aktive arbejdsmarkedspolitikker eller -programmer ikke er i stand til at hindre omfattende fattigdom og afskrække folk fra at finde det nødvendige livsunderhold på irregulær måde. Uden foranstaltninger vedrørende social sikring er der risiko for, at aktiveringsbestemmelser vil blive gennemført blindt og derfor ineffektivt uden hensyntagen til de særlige behov hos mennesker, der er dårligt stillede (enlige mødre, folk uden fast bopæl samt roma, mennesker med dårligt helbred eller psykiske problemer). Endvidere er det af afgørende betydning, hvis en sådan politik skal være troværdig og få støtte fra offentligheden, at den budgetteres omhyggeligt, at den ikke bringer den finansielle bæredygtighed i fare på mellemlang sigt, og at den viser sig omkostningseffektiv på lang sigt.

2. EVENTUELLE RETNINGSLINJER FOR YDERLIGERE FORANSTALTNINGER PÅ EU-NIVEAU

2.1. Udfordringen

Med aktiv støtte fra EU gennem Rådets henstillinger, den åbne koordinationsmetode vedrørende social integration, den europæiske beskæftigelsesstrategi og Den Europæiske Socialfond har medlemsstaterne gjort fremskridt, både med hensyn til en udvidelse af de grundlæggende støttemekanismer og med hensyn til fremme af de mest sårbare adgang til arbejdsmarkedet. Ikke desto mindre udgør det fortsat høje antal mennesker med risiko for fattigdom og udelukkelse fra arbejdsmarkedet fortsat en udfordring, der skal tages op, med hensyn til det i EU-traktaten fastlagte mål om social samhørighed. Endvidere er det vigtigt, at mennesker uden for arbejdsstyrken, herunder de langtidsarbejdsløse, (gen)indtræder på arbejdsmarkedet, således at den tilstræbte erhvervsfrekvens på 70 % bliver til virkelighed i EU. På trods af variationer i situationen og politikkerne i EU kan aktioner på EU-niveau, f.eks. i form af fælles principper, grundlæggende krav eller andre midler til styrkelse af henstillingerne fra 1992, give en merværdi til medlemsstaternes indsats ved at give vejledning og en fælles analytisk ramme, så de enkelte resultater og politikinstrumenter kan sammenlignes og vurderes.

2.2. Konsultation

I overensstemmelse med traktatens artikel 138, der fastsætter betingelser for fremsættelse af forslag på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område, tilstræbes med denne meddelelse en konsultation af arbejdsmarkedsparterne på EU-niveau vedrørende de retningslinjer, der er gjort rede for i punkt 2.3 I betragtning af sagsområdet udvides denne konsultation til offentlige myndigheder på alle niveauer, da de grundlæggende har ansvaret for udarbejdelse, finansiering og administrationen af politikker til integration af udstødte; endvidere inddrages civilsamfundets organisationer, som tager sig af de personers interesser, der er målet for sådanne ordninger, og/eller som stiller supplerende tjenester til rådighed for sådanne grupper.

Samtidig henvender denne meddelelse sig til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

2.3. Retningslinjerne

For at udstikke mulige retningslinier for fremtidige aktioner på EU-niveau til støtte af nationale politikker til fremme af en mere effektiv integration af mennesker, der er udelukket fra arbejdsmarkedet, opfordrer Kommissionen arbejdsmarkedets parter, offentlige myndigheder og andre aktører inden for civilsamfundet til at afgive udtalelse om følgende spørgsmål:

- (1) Er der i betragtning af den udfordring, medlemsstaterne står over for, når de skal løse problemet med social integration og især integrering af de mennesker, som er længst væk fra arbejdsmarkedet, behov for yderligere aktioner på EU-niveau? Og hvis der er et sådant, hvordan kan EU mest effektivt supplere og støtte aktioner på nationalt niveau?
- (2) Hvorledes bør EU arbejde på det fælles grundlag, der opnåedes enighed om i henstillingen fra 1992, for at fremme rettigheder og adgang til tjenester, som er nødvendige for at integrere udstødte under hensyntagen til relevante politiske innovationer?
- (3) Er der nogen begrundelse for aktioner på EU-niveau på grundlag af artikel 137, stk. 1, litra h)? Kunne aspekter vedrørende aktivering og adgang til arbejdsmarkedet i forbindelse hermed indgå som et forhandlingsobjekt mellem arbejdsmarkedets parter?

2.4. Kommende tiltag

Denne meddelelse udgør det første skridt i konsultationsprocessen. Med hensyn til arbejdsmarkedsparterne på EU-niveau sættes den integrationsproces i gang, der er fastlagt i traktatens artikel 138, stk. 2. De opfordres til at afgive udtalelse om de spørgsmål, der er omtalt i punkt 2.3. For at inddrage andre interesserede institutioner og organisationer på EU-niveau og nationalt niveau vil denne meddelelse blive lagt ud på internetsiden for Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Ligestilling (http://europa.eu.int/comm/employment_social/consultation_da.html). Alle interesserede parter kan sende deres bemærkninger eller forslag via e-mail til følgende adresse: empl-active-inclusion@cec.eu.int. Bemærkninger skal indsendes senest den [datoen for vedtagelse +10 uger]. Kommissionen vil nøje gennemgå de indgåede bidrag og offentliggøre sine konklusioner, og på grundlag heraf kan man gå til anden fase af konsultationsprocessen som fastlagt i artikel 138, stk. 3.