



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 27.01.2005
KOM(2005)13 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET

Udkast til den fælles rapport om beskæftigelsen 2004/2005

{SEC(2005)67}

RESUMÉ

Dette udkast til en fælles rapport om beskæftigelsen udgør en del af "gennemførelsespakken" og supplerer Kommissionens forårsrapport 2005 med henblik på en midtvejsevaluering af strategien fra Lissabon. Dette udkast til en rapport er blevet udarbejdet efter opfordring til Rådet og Kommissionen på Det Europæiske Råds forårsmøde i 2004 om at fremlægge en kortfattet rapport om gennemførelsen af de europæiske retningslinjer for beskæftigelsen og Rådets henstillinger vedrørende mødet i 2005.

Med de seneste arbejdsmarkedsreformer har beskæftigelsesområdet i højere grad været i stand til at tilpasse sig den økonomiske afmatning. Det, at nogle relativt fattige medlemsstater har vundet ind på de øvrige, har også spillet en rolle for disse landes øgede arbejdsproduktivitet. Ellers har der kun været få fremskridt med hensyn til de tre mål i den europæiske beskæftigelsesstrategi, nemlig: fuld beskæftigelse, forbedret kvalitet og produktivitet i arbejdet samt en styrkelse af den sociale samhørighed og integration.

- Den generelle erhvervsfrekvens er stagneret på 63 % trods en vedvarende stigning for kvinder og i den seneste tid også for ældre arbejdstagere. Lissabon-målet på 70 % i 2010 synes i stigende grad at blive en udfordring. Ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens, som lige nåede op over 40 % i 2003, er længst væk fra målet på 50 % i 2010, medens tempoet mht. fremskridt i retning af målet for kvinders erhvervsfrekvens på 60 % er sagtnet.
- Væksten i arbejdsproduktivitet er faldet dramatisk. Det er af afgørende betydning, at denne udvikling vendes. Der er ikke entydige fremskridt med hensyn til forbedring af kvaliteten i arbejdet. Synergieffekten mellem kvalitet i arbejdet og produktivitet udnyttes ikke fuldt ud.
- Den økonomiske afmatning har sat fokus på problemerne med social integration, og udvidelsen har medført, at situationen i EU er blevet mere kompleks og forskelligartet, især med hensyn til den nationale og regionale beskæftigelse og ledigheden.

EU's evne til at sætte gang i beskæftigelsen og produktivitetsstigningen samtidigt afhænger af yderligere strukturreformer, ikke kun på arbejdsmarkedet, men også på markedet for tjenesteydelser, produktmarkedet og de finansielle markeder. I øjeblikket hæmmes denne mulighed af en svag efterspørgsel på hjemmemarkedet og af makroøkonomiske tilpasninger i forbindelse med den manglende ligevægt i den globale økonomi.

Med hensyn til arbejdsmarkedet er det af afgørende betydning, at arbejdsproduktiviteten øges, og frem for alt at ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens stiger. I nærværende rapport bekræftes konklusionerne fra rapporten fra taskforcen for beskæftigelse, nemlig at indsatsen skal koncentreres om fire prioriterede områder: øget tilpasningsevne blandt arbejdstagere og virksomheder, flere mennesker skal ud på arbejdsmarkedet og forblive på arbejdsmarkedet, investeringerne i menneskelige ressourcer og livslang læring skal øges og gøre mere effektive og en bedre styring skal føre til en mere effektiv gennemførelse af reformer.

En vurdering af medlemsstaternes politiske svar på de specifikke anbefalinger som de har modtaget er blevet foretaget. Denne vurdering afspejler ikke en vurdering af de overordnede politikker eller systemer inden for et givent område.

I opfølgningen af retningslinjer og henstillinger vedrørende beskæftigelsen har medlemsstaterne mest tydeligt reageret politisk med følgende tiltag :

- De finansielle incitamenter for at det skal kunne betale sig at arbejde
- en reform af de offentlige arbejdsformidlinger
- udarbejdelse og revision af strategier for livslang læring
- det skal gøres lettere at oprette og udvikle virksomheder.

Der er også klare reaktioner med hensyn til følgende punkter:

- man skal sikre beskæftigelsesfremmende lønninger og andre arbejdsomkostninger
- fremme af fleksibilitet sammen med sikkerhed på arbejdsmarkedet, selv om der stadig findes risici for opdeling af arbejdsmarkedet
- støtte til børnepasning og andre pasningsordninger for at øge kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet
- en styrkelse af politikken for aktive arbejdsmarkedstiltag, selv om indsatsen synes utilstrækkelig med den stigende arbejdsløshed, især blandt unge
- afhjælpning af situationen for handicappede på arbejdsmarkedet.

Der er langt svagere reaktioner med hensyn til følgende punkter:

- udarbejdelse af strategier for aktiv aldring
- niveauet for investeringer i menneskelig kapital skal forbedres ligesom effektiviteten og fordelingen af investeringerne, bl.a. ved at mindske antallet af unge, der forlader skolen tidligt, og ved at øge antallet af lavtuddannede, som deltager i uddannelsesforløb
- problemet med kønsbestemte lønforskelle tages op
- løsning af problemet med sort arbejde
- foregribelse og styring af økonomiske omstruktureringer.

Der må skabes sammenhæng mellem de prioriterede områder inden for beskæftigelsen på EU-niveau og gennemførelsen heraf i medlemsstaterne. Det er af afgørende betydning, at regeringerne overtager EU's mål og overbeviser offentligheden om behovet for at omsætte EU's forpligtelser til handling på nationalt og lokalt niveau. Det er også yderst vigtigt, at der skabes partnerskaber for reformer, nationale mål og passende finansiell støtte.

De nationale handlingsplaner for beskæftigelsen skal have større politisk legitimitet og indgå som en integreret del af beslutningsprocessen. Reaktionen blandt mange nye medlemsstater er klart opmuntrende. Det er nødvendigt, at de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen gøres mere gennemskuelige og synlige, hvis de skal tjene som eksempler, både i medlemsstaterne og i EU som helhed.

De europæiske beskæftigelsesstrategier spiller en afgørende rolle for gennemførelsen af beskæftigelsesmålene i Lissabon-strategien. Det er nødvendigt, at denne bliver mere synlig. Midtvejsevalueringen giver mulighed for at gøre Lissabon-strategien mere synlig på alle niveauer, forenkle koordinationsprocessen og få mere fokus på gennemførelsen.

1. BETYDNINGEN AF DEN FÆLLES RAPPORT OM BESKÆFTIGELSEN 2004/2005

Efter den fælles rapport om beskæftigelse 2003/2004 og rapporten fra taskforcen for beskæftigelseⁱ krævede man på Det Europæiske Råds forårsmøde i 2004, at der skulle ske reelle fremskridt i gennemførelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi. På Det Europæiske Råds møde meddelte man, at man agtede at se, hvilke fremskridt der var gjort, og man anmodede om en kortfattet rapport til mødet i 2005. Den Højtstående Gruppe for Lissabon-strategien understregede, at man skulle koncentrere sig om en gennemførelse af henstillingerne.

De nationale handlingsplaner for beskæftigelsen, som blev fremlagt i efteråret 2004 på grundlag af retningslinjer og henstillinger vedrørende beskæftigelsen, udgør det vigtigste input i nærværende rapport. For første gang fremlagde de medlemsstater, som tilsluttede sig EU den 1. maj 2004, en national handlingsplan. Arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene, som følger med denne rapport, giver en mere detaljeret evaluering af de fremskridt, der er gjort med hensyn til beskæftigelse og gennemførelsen af beskæftigelsespolitikken.

Denne rapport udgør en integreret del af Kommissionens "gennemførelsespakke", som også omfatter gennemførelsesrapporterne for de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og strategien for det indre marked, og som indgår i midtvejsevalueringen af strategien fra Lissabon i 2005.

2. DEN ØKONOMISKE SAMMENHÆNG OG DE FREMSKRIDT, DER ER GJORT I RETNING AF MÅLENE FOR EU-BESKÆFTIGELSEN

I forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi har medlemsstaterne forpligtet sig til på en afbalanceret måde at give støtte til de tre overordnede og sammenhængende mål: fuld beskæftigelse, kvalitet og produktivitet i arbejdet samt social samhørighed og inddragelse.

Efter en periode med en positiv økonomisk vækst i tidsrummet 1997-2001 blev arbejdsmarkedsresultaterne påvirket af den økonomiske afmatning; tempoet i retning mod målene for EU-beskæftigelsen er faldetⁱⁱ. Et økonomisk opsving er af afgørende betydning, men vil ikke være tilstrækkeligt. En udnyttelse af Europas grundlæggende økonomiske muligheder afhænger af områdets evne til samtidigt at sætte gang i beskæftigelsen og produktivitetsstigningen. Dette vil afhænge af yderligere strukturreformer, ikke kun på arbejdsmarkedet, men også på markedet for tjenesteydelser, varemarkederne og de finansielle markeder.

En forbedring af arbejdsmarkedets funktioner, en øget kvalitet i arbejdet, en løsning af problemet med social udelukkelse og en afhjælpning af regionale forskelle er af afgørende betydning, hvis man skal tiltrække og fastholde flere i beskæftigelse og øge produktiviteten. EU må styrke sin indsats og fuldt ud udnytte synergieffekten mellem de tre mål for EU-beskæftigelsen, og ligeledes mellem den europæiske beskæftigelsesstrategi og aktioner inden for området social integration.

OPNÅELSE AF FULD BESKÆFTIGELSE

For at nå målet med en EU-erhvervsfrekvens på 70 % i 2010 må Europa skabe yderligere 22 mio. job. EU vil ikke nå det midlertidige mål for erhvervsfrekvensen i 2005 på 67 %, og uden en langt mere positiv udvikling vil målet for 2010 heller ikke blive nået.

Som følge af den fortsatte økonomiske nedgang er stigningen i den generelle erhvervsfrekvens gået i stå med en frekvens i EU-25 på 63 % i 2003 (55 % for kvinder og 40 % for ældre arbejdstagere). De seneste arbejdsmarkedsreformer har imidlertid styrket stabiliteten på arbejdsmarkedet. Netto gik ingen job tabt i den seneste nedgangsperiode i EU-15, mens der forsvandt mere end 3 mio. job i recessionen 1992-1993. De nye medlemsstater har haft en rimelig stærk økonomisk vækst inden for de seneste år, men denne bæres fortsat af en stærk stigning i produktiviteten, mens væksten i beskæftigelsen har været mere beskedent eller negativ.

Tabel 1. Erhvervsfrekvens, alle

Tempoet for fremskridt 1997 Frekvens i 2003 (%)	Lavt	Nær gennemsnittet	Højt
> 70	DK	SE, UK	NL
65-70		AT, CY, DE, PT	FI, IE
< 65	CZ, EE, LT, MT, PL, SI, SK	BE, EL, FR, LU, LV	ES, HU, IT

Erhvervsfrekvensen for kvinder steg fortsat i 2003, men fremskridtene skete i et langsommere tempo. For at nå målet på mindst 60 % skal den gennemsnitlige årlige vækst siden 1997 inden for kvinders beskæftigelse fastholdes hvert år indtil 2010.

Tabel 2. Erhvervsfrekvens, kvinder

Tempoet for fremskridt siden 1997 Frekvens i 2003 (%)	Lavt	Nær gennemsnittet	Højt
> 60	DK	AT, FI, PT, SE, UK	CY, NL
55-60	CZ, EE, LT, SI	DE, FR, LV	IE
< 55	MT, PL, SK	BE, EL HU	ES, IT, LU

På trods af synlige fremskridt ligger målet for en erhvervsfrekvens på 50 % for ældre arbejdstagere meget langt væk. Uden en opsigtsvækkende stigning inden for denne frekvens vil målet om en generel erhvervsfrekvens på 70 % stadig ikke kunne nås.

Tabel 3. Erhvervsfrekvens, ældre arbejdstagere(55-64)

Tempoet for fremskridt siden 1997 Frekvens i 2003 (%)	Lavt	Nær gennemsnittet	Højt
> 50	CY, EE	PT, SE	DK, UK
40-50	EL	CZ, ES, LT	FI, IE, LV, NL
< 40	AT, DE, PL, SI, SK	BE, IT, LU, MT	FR, HU

Den økonomiske genopretning er blevet styrket i EU, men væksten i beskæftigelsen var dæmpet i 2004, og udsigterne for 2005 er fortsat beskedne. En tilbagevenden til en højere beskæftigelsesvækst—i lighed med den økonomiske vækst – vil på afgørende vis afhænge af udviklingen i efterspørgslen på hjemmemarkedet og i udlandet, hvor den manglende balance i den amerikanske økonomi kan virke som en eventuel bremse.

FORBEDRING AF KVALITET OG PRODUKTIVITET I ARBEJDET

Væksten i arbejdsproduktivitet er af afgørende betydning for EU's konkurrenceevne og for EU's evne til at skabe varig vækst, men arbejdsproduktiviteten er faldet dramatisk i EU15. I begyndelsen af 1990'erne overgik EU USA, men situationen har vendt sig siden midten af 90'erne. Mens USA var i stand til at forbinde en stærk beskæftigelse og vækst i produktiviteten, har væksten i beskæftigelsen i EU været forbundet med et fald i produktivitetsvæksten. Det kan have spillet en rolle, at arbejdstagere er kommet ind i sektorer med et lavere produktivitsniveau, men faldet i produktivitetsvæksten lader formode, at der er grundlæggende vanskeligheder i EU's økonomi med at støtte og inddrage innovative tiltag.

Tabel 4. BNP, Vækst i beskæftigelsen og arbejdsproduktivitet (årligt gennemsnit)

	1990-1996		1997-2000		2001-2003	
	EU15	US	EU15	US	EU15	US
1. BNP	1.5	3	3.2	4.1	1.0	2.5
2. Beskæftigelse	-0.4	1.6	1.9	2.1	0.4	0.5
3. Arbejdsproduktivitet (pr.arbejdstager)	1.9	1.7	1.3	2.0	0.6	2.9
4. Arbejdsproduktivitet pr. time	2.2	1.3	1.9	1.4	1.1	3.3

Der er store forskelle mht. produktivitsniveau og i dynamikken i EU med en klar catching-up-effekt i de nye medlemsstater.

Tabel 5. Vækst i arbejdsproduktivitet samt niveau (pr. arbejdstager)

BNP pr. arbejdstager i kkp i 2003 (EU25= 100) \ Gennemsnitlig årlig vækst for det reelle BNP pr. arbejdstager (1997-2003)	Lav	Median	Høj
≥ 110	IT	AT, FI, BE, FR, LU, NL	IE
75-110	ES	DE, DK, SE, UK	CY, EL, MT
50-75		PT	CZ, HU, PL, SI, SK
≤ 50			EE, LV, LT

Mens der er en positiv sammenhæng mellem produktivitet og kvalitet i arbejdet, har de seneste fremskridt i forbedringen af kvaliteten i arbejdet ikke været entydige. Mønstrene for arbejdsmarkedstilknytningen og omfanget af sort arbejde varierer meget, og der kan ses tegn på en segmentering i mange medlemsstater. Der er store forskelle mellem mænds og kvinders gennemsnitsløn; den gennemsnitlige lønforskel mellem mænd og kvinder har i adskillige år uforandret ligget på 16 %. Lav deltagelse blandt voksne i uddannelsestiltag giver anledning til bekymring, og de mennesker, der har mest brug for det (de lavtuddannede, de ældre og arbejdstagere i små og mellemstore virksomheder) hører til dem, der mindst sandsynligt får en uddannelse. Trods et fald er antallet af arbejdsulykker fortsat højt, og fremskridtene er meget ulige fordelt.

EN STYRKELSE AF DEN SOCIALE SAMHØRIGHED OG INTEGRATION

I forbindelse med den økonomiske afmatning er arbejdsløsheden steget moderat. Efter et konstant fald siden 1997 er langtidsarbejdsløsheden også steget, og der er foruroligende tegn på en forværring af jobperspektiverne for unge, lavtuddannede og andre sårbare grupper, såsom handicappede, indvandrere og mindretal, som ser sig selv konfronteret med en lang række vanskelige forhold, herunder risiko for forskelsbehandling.

Man bør imødegå denne udvikling ved igen at lægge vægt på integrering af de mennesker, som er udelukket fra arbejdsmarkedet, især gennem en politik, der kombinerer aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag, sikkerhedsnet og adgang til social støtte.

Selv om et job udgør den bedste sikkerhed mod social udelukkelse, har omkring en fjerdedel af de mennesker, der har risiko for fattigdom i EU-25, et job. Det er af afgørende betydning for social integration, at man fremmer adgangen til beskæftigelse med kvalitet, herunder adgang til uddannelse og til en indtægt, som giver mulighed for fuldt ud at indgå i arbejdsmarkedet og samfundet.

Udvidelse har gjort samhørighedsudfordringen endnu mere presserende. Der er fortsat omfattende forskelle i den regionale beskæftigelse og arbejdsløshed, med meget høje arbejdsløshedsprocenter i mange regioner. Regioner med et lavt beskæftigelsesniveau er gennemgående også de regioner, der har et lavere produktivitetsniveau.

3. GENNEMFØRELSE AF RETNINGSLINJER OG HENSTILLINGER

Rådets henstillinger fra 2004 byggede på fire prioriterede indsatsområder, som beskæftigelsestaskforceen havde opstillet. Dette afsnit giver en oversigt over de vigtigste udviklingstendenser i den seneste tid. I bilag I til nærværende rapport gives en oversigt over evalueringen af den enkelte medlemsstats politiske reaktion på henstillingerne. Evalueringen vedrører gennemførelsen af de specifikke henstillinger i hver kategori til den enkelte medlemsstat. Evalueringen er ikke en vurdering af den generelle politik eller systemerne i den pågældende kategori.

3.1 ARBEJDSTAGERNES OG VIRKSOMHEDERNES TILPASNINGSEVNE SKAL ØGES

Fremme af fleksibilitet kombineret med sikkerhed på arbejdsmarkedet

Medlemsstaterne forsøger i stigende grad at fremme en balance mellem fleksibilitet og sikkerhed, ofte gennem drøftelser med arbejdsmarkedsparterne. En tilpasning af arbejdstiden bruges for bedre af sikre virksomhedens og den enkeltes behov. I Finland og Sverige lægges hovedvægten på en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse. Men spørgsmålet om opdelingen af arbejdsmarkedet er ikke i tilstrækkeligt grad taget op i EU som helhed, og der findes store forskelle mht. forskellige former for kontrakter, ansættelsesvilkår og aldersgrupper. Der skal fortsat gøres meget for at forbedre tilrettelæggelsen af arbejdet, fremme mobiliteten og sikre muligheden for forskellige former for tilknytning til arbejdsmarkedet, især for unge.

Ti medlemsstater har modtaget en særlig henstilling vedrørende modernisering af arbejdsloven. De fleste af de nye medlemsstater indfører større valgmuligheder med hensyn til arbejdstider og arbejdskontrakter. Det ses i stigende grad som et prioriteret område at gøre deltidsarbejde mere attraktivt, men dette er fortsat ikke særligt udbredt. Gennemførelsen af arbejdsmarkedslovreformen i Portugal åbner mulighed for bedre at kunne kontrollere tidsbegrænsede kontrakter og selvstændig virksomhed. Det er nødvendigt at løse problemet med den høje andel af tidsbegrænsede kontrakter gennem en social dialog i Spanien i den nærmeste fremtid ved at tilpasse beskyttelsesniveauet i standardjob for at gøre disse mere attraktive. Det er fortsat nødvendigt, at Italien gennemfører store dele af de reformer, der skal forebygge og afhjælpe opdelingen af arbejdsmarkedet. I Frankrig har man taget skridt til gennemførelse af aktioner inden for beskæftigelsespolitikken.

Tre medlemsstater har modtaget en særlig henstilling om en modernisering af arbejdets tilrettelæggelse og en udbredelse af innovative tiltag. Dette er fortsat en stor udfordring, især for de små og mellemstore virksomheder. Inddragelsen af arbejdsmarkedsparterne er af afgørende betydning for gennemførelsen af reelle fremskridt. Generelt omtales der ikke meget i rapporter om forbedring af arbejdsforholdene, men det er positivt, at der fastsættes nationale mål for sikkerhed og sundhed, og at der meldes om en nedgang i antallet af arbejdsulykkerⁱⁱⁱ.

Det skal gøres lettere at oprette selvstændig virksomhed

Medlemsstaternes reaktion var generelt positiv mht. en forbedring af vilkårene for selvstændig virksomhed med hovedvægten lagt på en formindskelse af administrative og lovmæssige hindringer for oprettelse af nye virksomheder og med mindre vægt på udvidelser og bæredygtighed. Danmark, Nederlandene og Sverige har samarbejdet for at beregne, hvilken administrativ byrde bestemmelserne udgør.

Ti medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Etablering af one-stop shops (kvikskranker), on-line-tjenester og erhvervsrådgivningsstøtte vinder frem, men dårlig adgang til finansiering og små investeringer i innovation samt forskning og udvikling udgør fortsat en stor hindring. Det er derfor nødvendigt med bedre resultater, selv om de fleste medlemsstater har vedtaget foranstaltninger til fremme af iværksætterkultur og selvstændig virksomhed. Endvidere må prioriteringen af en formindskelse af de administrative hindringer ske fuldt ud, bl. a. ved at gøre procedurerne for ansættelse af personale lettere.

Sikring af beskæftigelsesfremmende arbejdsomkostninger

I 2003/2004 var der generelt set overensstemmelse mellem lønudvikling og produktivitetsudvikling og prisstabiliteten på mellemlang sigt, og der blev taget initiativ til at støtte en formindskelse eller fastfrysning af de indirekte lønomkostninger.

Ni medlemsstater har modtaget en særlig henstilling om lønudvikling og lønforhandlingssystemer. Man bemærkede, at der var taget nogle positive skridt i de lande, som havde modtaget en landespecifik henstilling, men der bør ske en overvågning af udviklingen. Trods opfordringen om at tage lønfastsættelsesmekanismerne op til fornyet overvejelse havde Spanien og Italien ikke taget nogen omfattende initiativer og overladt ansvaret til arbejdsmarkedsparterne. I Tyskland bruger man i stigende grad den fleksibilitet, de kollektive aftaler giver mulighed for, for at løse dette problem.

Fjorten medlemsstater har modtaget en særlig henstilling om at mindske de indirekte lønomkostninger, især for lavtlønsmodtagerne. De fleste har taget skridt hertil, især med hensyn til arbejdsgiverens socialsikringsbidrag. Det er imidlertid fortsat begrænset, hvilke fremskridt der er sket, særlig i mange af de nye medlemsstater.

Foregribelse og styring af økonomiske omstruktureringer

Behovet for en positiv styring af omstruktureringer, især for kollektive afskedigelser, fremhæves i mange nationale handlingsplaner, men det er nødvendigt, at der gøres langt mere. Der er taget skridt til en forbedring af offentlige myndigheders mulighed for at foregribe og reagere på en koordineret måde. I Slovenien har man etableret "arbejdsmarkedsfonde" for at kunne tilbyde støtte til arbejdstagere med risiko for strukturel arbejdsløshed.

Fem medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. I Belgien, Frankrig og Portugal har man med mere eller mindre held opfordret arbejdsmarkedsparterne til at indføre effektive mekanismer på sektorniveau og lokalt niveau.

Omdannelse af sort arbejde til rigtige job

Indsatsen for at omdanne sort arbejde til rigtige job har mange facetter. Frankrig har gjort en særlig indsats for bedre at kunne dokumentere karakteren af sort arbejde.

Otte medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Der er rapporter om første fremskridt i Italien og Letland. Det giver anledning til bekymring, at dette spørgsmål prioriteres lavt i mange af de nye medlemsstater.

3.2 FLERE MENNESKER SKAL UD PÅ ARBEJDSMARKEDET OG BLIVE DER LÆNGERE: ARBEJDE SKAL VÆRE ET REELT VALG FOR ALLE

En styrkelse af de aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag

Der er ikke entydige fremskridt mht. fremskaffelse af forebyggende tjenester for arbejdsløse. Ti medlemsstater opfylder målet om aktivering af 25 % af de langtidsarbejdsløse^{iv}, om end der var færre i Østrig, Danmark, Tyskland, Frankrig, Det Forenede Kongerige og Slovenien^v, som deltog i en aktivitetsforanstaltning i forhold til sidste år. I ti medlemsstater har man ikke fremlagt sammenlignelige data^{vi}.

Tyve medlemsstater har modtaget en henstilling om modernisering af den offentlige arbejdsformidling og om forbedring af adgangen til aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag og endvidere om bedre integration af dårligt stillede samt om forbedring af den erhvervsmæssige og geografiske mobilitet. De offentlige arbejdsformidlinger er ved at blive reformeret, men når det gælder adgang til aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag, er der store variationer. Dette er særligt bekymrende i forbindelse med en stigende arbejdsløshed, især blandt unge.

Det skal kunne betale sig at arbejde

Medlemsstaterne har givet et klart politisk svar på henstillingen men de faktiske resultater har været blandede. Mange har forpligtet sig til at forbedre skatters og ydelsers samlede virkning på beskæftigelsen og sammenhængen med aktiveringen. Der er også kommet en mere synlig forpligtelse til at tage spørgsmålet om fattige i arbejde op ved at give ydelser til folk i arbejde og ved at hæve minimumslønnen. En forbedring af incitamenten til at påtage sig arbejde i forbindelse med sociale sikringssystemer, herunder bestemmelser for støtteberettigelse, og tilhørende finansielle incitamenten (i forbindelse med transport og boligudgifter) er blevet gennemført mindre energisk.

Femten medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. De fleste af disse medlemsstater har gennemført tiltag. For en række nye medlemsstater er det af afgørende betydning, at der sker fremskridt i indsatsen for at mindske omfanget af sort arbejde. I andre lande lægges hovedvægten på en reform af sygesikringen og ordningerne for invaliditetsydelse.

Kvindens deltagelse på arbejdsmarkedet skal øges

Erhvervsfrekvensen for kvinder er stigende, og der er sket en forbedring af udbuddet af børnepasning og andre pasningsordninger. Den kønsbestemte lønforskel ligger fortsat urokkeligt fast på et højt niveau, og problemet tages kun op i ringe omfang. Nationale mål findes i halvdelen af medlemsstaterne^{vii}. Kun i Sverige findes der en generel politik for ligestilling mellem kønnene.

Syv medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Kønsforskelle, når det gælder beskæftigelse og arbejdsløshed, ignoreres i vid udstrækning ved fastsættelsen af mål. Selv om lønkløften mellem kønnene i vid udstrækning anerkendes som et alvorligt problem, er nye konkrete mål og aktioner sjældne. Der er stor opmærksomhed, når det drejer sig om muligheden for at forene arbejdsliv og privatliv, men en ligestilling i opgavefordelingen mellem mænd og kvinder forbigås uomtalt.

Etablering af sammenhængende strategier for aktiv aldring

Trods visse fremskridt er EU langt fra at nå sit mål for ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens 2010, og politikken lever ikke op til forventningerne. Erhvervsfrekvensen i EU ligger nu over 40 %, men den ligger urokkeligt fast på et lavt niveau i mange medlemsstater, især for kvinder.

De fleste medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Der gøres en indsats for at fastsætte nationale strategier for aktiv aldring^{viii}. Men aktionerne bygger ofte på usammenhængende foranstaltninger inden for området skattefordele og pensionsreformer, der snarere skal modvirke en tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet end tilskynde til en øget beskæftigelsesegnethed og en livslang arbejdsmarkedsdeltagelse, der også omfatter de unge. I Frankrig og Italien synes man i vid udstrækning at stole på virkningerne af reformerne af førtidspensionsordningerne. I nogle medlemsstater (Belgien og Luxembourg) begrænsede engagementet sig endvidere i al væsentlighed til forslag om trepartsdrøftelser med arbejdsmarkedsparterne

Støtte til integration af indvandrere og dårligt stillede personer

Der mangler stadig en anerkendelse af potentialet hos indvandrere og dårligt stillede personer, såsom minoriteter og handicappede, og udelukkelse fra arbejdsmarkedet er fortsat et problem.

Seks medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Nogle medlemsstater har udarbejdet strategier for at øge alle underrepræsenterede gruppers deltagelse på arbejdsmarkedet. Der er blevet udarbejdet særlige politikker til integration af indvandrere og minoriteter, hvor man fokuserer på assimilationsforanstaltninger og deltagelse på arbejdsmarkedet, herunder sprogkurser, læse- og skrivekurser eller erhvervsfaglig vejledning. Problemet med tilpasningen placeres imidlertid ofte hos den enkelte. Sigøjnere eller indvandrere f. eks. skildres ofte, som om de i vid udstrækning selv er ansvarlige for deres situation.

3.3 INVESTERINGER I MENNESKELIGE RESSOURCER OG LIVSLANG LÆRING SKAL ØGES OG GØRES MERE EFFEKTIVE

Udarbejdelse af strategier for livslang uddannelse og investeringer i menneskelige ressourcer

EU har ikke sørget for den "øgede investering i menneskelige ressourcer", som er blevet efterlyst. De nationale handlingsplaner giver ikke særligt systematiske oplysninger om niveauet for eller effektiviteten af ressourcerne. De offentlige investeringer inden for dette område viser kun en meget lille stigning (5,1 % BNP for EU15). Dette spænder fra 8,5 % i Danmark til 3,9 % i Grækenland og Luxembourg.

I Danmark, Finland og Sverige ligger man ud fra et EU sammenligningsgrundlag et pænt stykke over EU-gennemsnittet med hensyn til resultater og forpligtelser vedrørende investeringsniveauet. Det omvendte forekommer ligeledes. Medlemsstater med dårlige resultater synes at investere på et lavere niveau og har kun i ringe udstrækning udarbejdet strategier til at øge niveauet for de menneskelige ressourcer.

Ganske vist anerkender man, at aktørerne må dele ansvaret, men ingen medlemsstater kan fremlægge en virkelig sammenhængende måde at gribe tingene an på. Nogle vedtager et skattetiltag for at opmuntre arbejdsgiverne (især de små og mellemstore virksomheder) til at

investere. Der anvendes også sektorfonde (Belgien, Italien, Nederlandene). I andre medlemsstater (Estland, Irland, Slovakiet, Det Forenede Kongerige) er der overvejelser om en skattereform.

Syv medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Handlingsplanen er stadig i vid udstrækning under udarbejdelse og ved at blive udviklet. Det er vigtigt, at man hurtigt kommer i gang med gennemførelsen, da de fleste medlemsstater først skal have etableret systemer og fremskaffet ressourcer for at kunne give alle mulighed for livslang læring.

En udvidelse af antallet af deltagere i uddannelse og en udvidelse af udbuddet heraf

Det mål, som er fastlagt for EU i 2010, at 85 % af de 22 årige skal have afsluttet en gymnasial uddannelse, repræsenterer en stor udfordring. EU-gennemsnittet (76,7 % i 2003) er næsten ikke steget siden 2000. Der findes store forskelle, fra 94,1 % i Slovakiet til 43 % i Malta. Andelen af personer, der afslutter en sådan uddannelse, ligger også meget lavt i Spanien, Italien, Luxembourg og Portugal.

Selv om der i den seneste tid har været opmuntrende fremskridt, vil det kræve en fortsat indsats, hvis målet for 2010 om, at 12,5 % af voksne deltager i livslang uddannelse, skal opfyldes. I de fleste medlemsstater er det nødvendigt med yderligere reformer af den førte politik for at øge antallet af deltagere. Der har været en uafbrudt stigning i antallet af deltagere siden 2001 (7,9 %) til det nuværende niveau på 9,3 % (2003). Men tallene er fortsat markant lave i Tjekkiet, Grækenland, Italien, Litauen, Malta, Portugal og Slovakiet og varierer meget afhængig af alder og uddannelsesniveau.

Der mangler en systematisk forpligtelse til at løse problemet med situationen for handicappede. Situationen i Sverige er en bemærkelsesværdig undtagelse, hvor kommunerne har pligt til at tilbyde gymnasial uddannelse til alle unge under 20. Er de over 20, kan de få kvalifikationer i voksenuddannelsen, og alle arbejdstagere har krav på uddannelsesorlov.

Tyve medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Cypern er ved at gennemføre en reform af lærlingssystemet. Tyskland lider under mangel på lærlingepladser, og man har indgået en national aftale med erhvervslivet for at sikre, at alle unge, som søger en erhvervsuddannelse, kan få en plads, og Ungarn oplyser, at der vil komme en større stigning i bevillingerne til voksenundervisningen.

Nedsættelse af antallet af unge, der forlader skolen tidligt

Selv om man anerkender betydningen af spørgsmålet, mangler der ofte sammenhæng i indsatsen. De fleste politikker består af særforanstaltninger til støtte af de mest udsatte studerende uden for det normale uddannelses- og erhvervsuddannelsessystem.

Sytten medlemsstater har modtaget en særlig henstilling. Andelen af unge, der forlader skolen tidligt^{ix}, sank en smule til 15,9 % i 2003, hvilket er en del over målet på 10 % i 2010. I syv medlemsstater^x er andelen steget siden 2002. Fremskridt i retning af EU-målet afhænger i vid udstrækning af fremskridt i Spanien, Italien, Malta og Portugal, hvor niveauet ligger markant over EU-gennemsnittet. Der er sket et klart fald i medlemsstaterne med de højeste andele, især Portugal og Malta (hvor niveauet fortsat ligger over 40 %).

3.4 BEDRE STYRING SKAL FØRE TIL EN MERE EFFEKTIV GENNEMFØRELSE AF REFORMER

Opbygning af partnerskaber med henblik på reformer

Gennemførelsen af strategien fra Lissabon og den europæiske beskæftigelsesstrategi kræver en koordineret aktion og et ønske hos offentligheden om et mere omfattende reformprogram, især med hensyn til styringen af økonomiske ændringer. Det Europæiske Råd har opfordret medlemsstaterne til at oprette partnerskaber med henblik på reformer. Der findes ganske vist tilløb til partnerskaber i mange medlemsstater, men Irland er det eneste land, der har omtalt oprettelsen af reformpartnerskaber i sin nationale handlingsplan.

De nationale handlingsplaners rolle og synlighed skal styrkes

For at kunne få gennemslagskraft skal de nationale handlingsplaner have politisk legitimitet. Inddragelsen af parlamenterne er ikke nok, da disse ikke spiller nogen rolle i godkendelsesproceduren med undtagelse af Malta. At de nationale handlingsplaner ikke er særlig kendte, kan være en grund til, at civilsamfundet ikke bidrager til eller støtter planerne i særligt stort omfang.

De nationale handlingsplaner er for det meste opsummerende rapporter. De har imidlertid en mere fremtrædende plads i mange af de nye medlemsstater, hvor de synes at være mere fremadskuende og spille en mere central rolle i den politiske verden. De nationale handlingsplaner skal gøres mere interessante og gøres egnede til offentliggørelse (f.eks. Belgien).

Fastlæggelse af nationale forpligtelser og mål

Det er blevet henstillet til medlemsstaterne at fastsætte nationale mål, der afspejler de mål, der er opnået enighed om på EU-niveau. Der har været nogle positive skridt i denne retning i 2004, hvor Spanien og syv af de nye medlemsstater har fastlagt mål for den nationale beskæftigelse^{xi}. Mindre end halvdelen har fastsat mål for at øge erhvervsfrekvensen for ældre arbejdstagere. Der fandtes allerede mål for pensionsalderen i Frankrig, Finland og Portugal, og Cypern har fastlagt et nyt mål. Flere medlemsstater har fastsat mål for menneskelige ressourcer med et højere niveau.

Hensigtsmæssighed, åbenhed og omkostningseffektivitet ved tildeling af finansielle ressourcer

Reformerne skal understøttes med passende finansielle midler og en effektiv udnyttelse af offentlige midler. Der gives ikke tilstrækkeligt med oplysninger i de nationale handlingsplaner. De bør omfatte de faktiske udgifter, de bevilligede budgetter og prognoserne for de vigtigste foranstaltninger.

Omkring halvdelen af medlemsstaterne giver nogle sammenlignelige data vedrørende udgifterne til styrkelsen af aktive arbejdsmarkedspolitiske tiltag og i mindre grad vedrørende investeringer i menneskelige ressourcer^{xii}. Danmark og Cypern giver et overskueligt billede på grundlag af nationale data. Nogle få medlemsstater^{xiii} giver oplysninger om de finansielle data opdelt efter retningslinje. Den Europæiske Socialfonds rolle fremhæves, men der er store forskelle på rapporterne.

Der skal etableres en mere effektiv udveksling af erfaringer

Der kan ske en forbedring af politikken, hvis man lærer af hinanden og deler erfaringer. Nogle medlemsstater sammenligner deres resultater inden for beskæftigelsen med EU-gennemsnittet og med andres resultater. I de nationale handlingsplaner nævnes sjældent eksempler på politikker, som er inspireret af andres erfaringer. Det nye EU-program for gensidige erfaringer giver mulighed for at styrke dette vigtige element.

-
- i I den fælles rapport om beskæftigelsen undersøges, hvilke fremskridt medlemsstaterne har gjort med hensyn til gennemførelsen af retningslinjerne og henstillingerne for beskæftigelsen, som er vedtaget på grundlag af traktatens artikel 128. Alle dokumenter vedrørende den europæiske beskæftigelsesstrategi, herunder rapporten fra beskæftigelsestaskforcen, EU-retningslinjerne og henstillingerne samt de nationale handlingsplaner for beskæftigelsen 2004 kan ses på:
http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm
- ii En detaljeret analyse af den seneste udvikling og de nyeste resultater vedrørende EU's arbejdsmarked kan ses i Europa-Kommissionens "Beskæftigelsen i Europa 2004" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_en.htm). De seneste makroøkonomiske ajourføringer kan ses i Europa-Kommissionens "Economic Forecasts Autumn 2004" (http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/forecasts_en.htm). Kilderne og metoderne i forbindelse med de tabeller, der vises i nærværende rapport, er beskrevet i det tilhørende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.
- iii DK, CY, EL, FR, LV, PT, UK
- iv BE, DE, ES, FI, IT, LU, LV, SE, UK samt FR (på grundlag af tallene for 2002).
- v Tallet for Slovenien skal først bekræftes.
- vi CY, CZ, EE, IE, MT, NL, PL, PT, SI, SK
- vii AT, CY, EE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PL, PT (EL har ikke bekræftet det mål, der er fastlagt i den nationale handlingsplan for 2003).
- viii CY, CZ, EE, FI, FR, LV, NL, PT, UK
- ix Den procentuelle andel af 18 – 24-årige, som har afsluttet 10-klasse eller har forladt skolen inden, og som ikke følger anden form for uddannelse.
- x BE, CZ, CY, DE, DK, ES, FR
- xi CY, EE, HU, LT, LV, SI, SK
- xii AT, BE, DE, EE, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LV, PT, SE
- xiii BE, ES, HU, IE, PL