



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.12.2003
KOM(2003) 842 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA
KOMMITTÉN OCH REGIONKOMMITTÉN**

**Moderniserade sociala trygghetssystem för fler och bättre arbeten
– en heltäckande strategi för att göra det lönsamt att arbeta**

INNEHÅLL

1.	Inledning	3
2.	Behovet att modernisera den sociala trygghetspolitiken.....	6
3.	Förbättrad social trygghetspolitik och övergångar på arbetsmarknaden.....	7
3.1.	Från bidrag till arbete: att hjälpa kvinnor och män att tjäna sitt uppehälle.....	8
3.1.1.	Hinder för integrering på arbetsmarknaden av personer som lever på arbetslöshetsersättning	9
3.1.2.	Politiska reformer och sysselsättningsfrämjande åtgärder	10
3.2.	Att förena arbete och familjeliv och stödja förvärvsarbetande föräldrar	11
3.2.1.	Hinder för förvärvsarbetande föräldrar att integreras på arbetsmarknaden	12
3.2.2.	Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna.....	13
3.3.	Från arbete till arbete: att underlätta yrkesmässig och geografisk rörlighet	14
3.4.	Från arbetsoförmåga till arbete: att erbjuda personer med hälsoproblem en nystart .	15
3.4.1.	Hinder för integrering på arbetsmarknaden av personer med hälsoproblem	16
3.4.2.	Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna.....	17
3.5.	Att förlänga arbetslivet.....	18
3.5.1.	Hinder för längre arbetsliv i de nuvarande sociala trygghetssystemen.....	18
3.5.2.	Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna.....	19
4.	Situationen i de anslutande länderna.....	21
5.	Politiska lärdomar som kan dras	21

1. INLEDNING

I mars 2003 anmodade Europeiska rådet kommissionen ”att i tid inför Europeiska rådets vårmöte 2004 rapportera om förbättringen av de övergripande ramarna för den politik som rör socialt skydd genom att de faktiska incitamenten betonats starkare (t.ex. bidragssystem, att förena familjeliv och arbetsliv, åtgärder för äldre) och att fastställa de bästa metoderna”.

Huvudsyftet med detta meddelande är att angripa det centrala problemet med att göra de sociala trygghetssystemen mer sysselsättningsfrämjande samtidigt som de fortsätter att uppfylla det centrala målet att tillhandahålla en hög skyddsnivå för alla och man undviker orimligt höga budgetkostnader. Detta är en fråga som väckt betydande politiskt intresse i samtliga medlemsstater, eftersom de flesta av dem satsar på att öka sysselsättningen. Detta är av central betydelse för att avvärja det långsiktiga hot som en åldrande befolkning innebär för den ekonomiska och sociala hållbarheten i de sociala trygghetssystemen. Ett ökat deltagande i arbetslivet, särskilt bland de minst gynnade, ses också som ett viktigt skydd mot att hamna i fattigdom och social utslagning.

På EU-nivå understöds medlemsstaternas ansträngningar att se över sina sociala trygghetssystem för att göra dem mera sysselsättningsfrämjande av en förbättrad samordning av den ekonomiska politiken och av sysselsättnings- och socialpolitiken. Ambitiösa mål har ställts upp på EU-nivå fram till 2010: att öka den totala sysselsättningsgraden till 70 %, sysselsättningsgraden för kvinnor till 60 % och för personer mellan 55 och 64 år till 50 %. Dessa mål får stöd genom olika riktlinjer och rekommendationer som ingår i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna, liksom i de gemensamma målen i den öppna samordningsmetoden när det gäller pension och social integrering. De sociala trygghetssystemen måste, inom ramen för den politiska dagordningen för att modernisera den europeiska sociala modellen, anpassas till en aktiv välfärdsstat för att säkerställa att det lönar sig att arbeta, samtidigt som de socialpolitiska målen tryggas, t.ex. kampen mot fattigdom och social utslagning. Dessa mål står dock inte i motsättning till varandra: den bästa garantin mot social utslagning är ett arbete, som det konstaterades i slutsatserna från Lissabon. Denna fråga griper över flera politiska samordningsområden och det är nödvändigt att försöka tillämpa ett mera integrerat förhållningssätt som både tar hänsyn till de sociala trygghetssystemens betydelse och funktion och behovet att ge människor tillräckliga incitament för att börja och att fortsätta arbeta, samtidigt som effekterna av lika viktiga politiska åtgärder på arbetsmarknadsområdet, inom hälso- och sjukvården samt familjestöd tas med i beräkningen.

Beslutet att ta ett arbete påverkas både av ekonomiska aspekter och av en hel rad andra överväganden. ”Att göra arbete lönsamt” har använts som en samlingsbeteckning för politiska åtgärder som syftar till att reformera skatte- och bidragssystemen så att man ger människor tillräckliga ekonomiska incitament för att börja arbeta, fortsätta att arbeta, öka sin arbetsinsats och investera i utbildning. Dessa strategier omfattas av sysselsättningsriktlinje 8 och av riktlinje 4 i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken¹. Både i riktlinjerna för medlemsstaternas sysselsättningspolitik och i genomföranderapporten till de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken analyseras i detalj medlemsstaternas ansträngningar att komma till rätta med denna fråga.

¹ Se KOM(2003) 176 slutlig och KOM(2003) 170 slutlig.

De allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna samt genomföranderapporterna till dessa kommer även fortsättningsvis att omfatta målet att från ett ekonomiskt och sysselsättningspolitiskt perspektiv göra det lönsamt att arbeta. I meddelandet om att rationalisera den öppna samordningen inom socialt skydd² konstateras särskilt att ”båda samordningsprocesserna tar upp lämpliga stimulansåtgärder för att börja arbeta, fortsätta arbeta, öka arbetsinsatsen och investera i utbildning. Detta innebär bland annat att de behandlar stimulanseffekterna av samspelet mellan skatte- och bidragssystem och även aktiva arbetsmarknadsåtgärder”.

Samtidigt som de ekonomiska incitamenten i bidrags- och skattesystemen är centrala för att göra det lönsamt att arbeta har de icke-ekonomiska incitamenten, t.ex. tjänster inom barn-handikapp- och äldreomsorg, arbetsförmedling, utbildning och hälso- och sjukvård, en viktig funktion. Det finns därför behov av en heltäckande strategi som rymmer ett brett spektrum av incitament, både ekonomiska och icke-ekonomiska, som kan förbättra arbetsförmåga och anställbarhet och bidra till att det lönar sig att arbeta.

I detta meddelande redovisas de viktigaste utmaningarna och de politiska lösningar som medlemsstaterna har valt i syfte att göra de sociala trygghetssystemen mer sysselsättningsfrämjande. Det bygger på de svar som kom in från delegationerna till Kommittén för socialt skydd i september 2003 på ett frågeformulär som skickats ut av generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik. Frågeformuläret rör huvudsakligen åtgärder för inkomststöd inklusive beskattningen av sådant stöd för personer i arbetsför ålder – bl.a. stimulansåtgärder för att hålla kvar äldre arbetstagare längre i arbetslivet – och åtgärder för att underlätta möjligheterna att kombinera arbete och familjeliv. Meddelandet grundar sig på en färsk rapport om social trygghet och sysselsättning som utarbetats av generaldirektoratet för sysselsättning och socialpolitik för diskussion i Kommittén för socialt skydd³. Det tas också hänsyn till den rapport som lämnats av en expertgrupp under Sysselsättningskommittén⁴, och som koncentrerar sig på samspelet mellan skatte- och bidragssystem, vilket är en viktig fråga i diskussionen om att det skall löna sig att arbeta.

RUTA – Rapporten ”Making work pay”, utarbetad av expertgruppen under Sysselsättningskommittén

I rapporten kartläggs de viktigaste faktorerna som påverkar de ekonomiska incitamenten (eller bristen på ekonomiska incitament) när det gäller att söka och ta ett arbete och stanna kvar i arbete. Det konstateras att det i stor utsträckning är de ekonomiska incitamenten som avgör om det sker förändringar på arbetsmarknaden eller inte, och att de därför utgör en viktig fördelningsmekanism. Vidare spelar de icke-ekonomiska incitamenten och utformningen av de sociala trygghetssystemen också en viktig roll när det gäller att göra det attraktivt att arbeta.

I rapporten analyseras också vilka instrument som kan användas för att öka de ekonomiska fördelarna med att börja arbeta. Det ges exempel på olika politiska lösningar i medlemsstaterna. Rapporten uppmärksammar särskilt den grundläggande balansgången mellan att stödprogram för låginkomstgrupper effektivt skall bidra till att minska fattigdom och tillhandahålla väl avpassade riktade förmåner samtidigt som de önskvärda

² KOM(2003) 261.

³ En reviderad version av kommissionens dokument ”Key issues on Social Protection and Employment” diskuterades av Kommittén för socialt skydd den 13 juni 2003.

⁴ Rapporten ”Making work pay” från Sysselsättningskommitténs expertgrupp diskuterades av Sysselsättningskommittén den 9 oktober 2003.

arbetsincitamenten bibehålls och ohållbara budgetkostnader undviks. Det understryks i rapporten att det är tre aspekter som bör beaktas när man utformar de politiska åtgärderna för att öka incitamenten för att göra det lönsamt att arbeta.

1. Att öka arbetskraftsutbudet: Arbetslöshetsfällor, inaktivitetsfällor och låginkomst- eller fattigdomsfällor påverkar det samlade arbetskraftsutbudet negativt och bör minimeras för att öka förvärvsfrekvensen och sysselsättningstillväxten och minska beroendet av förmåner.

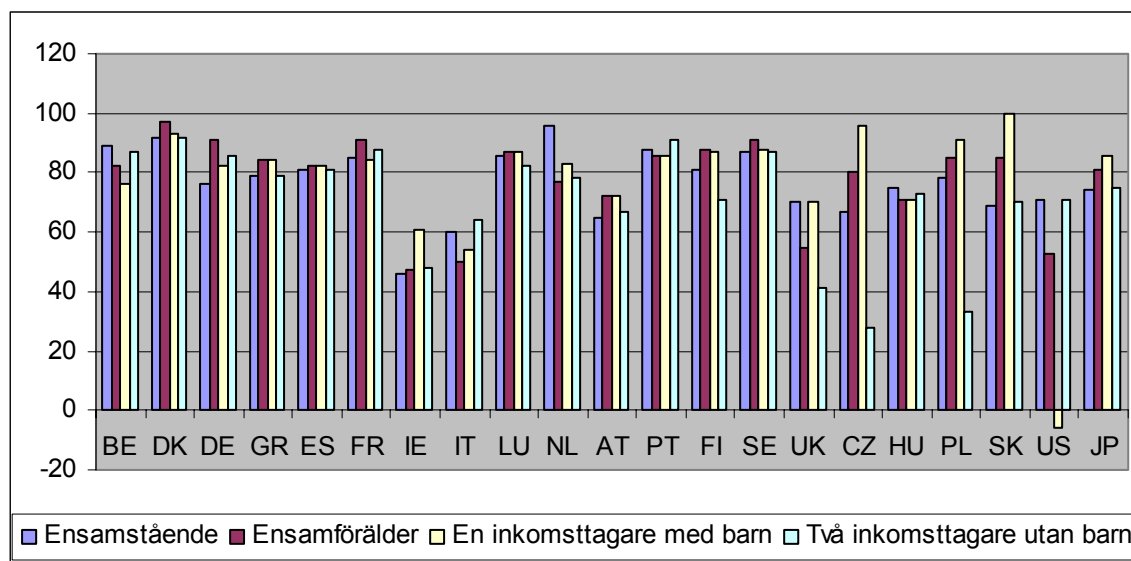
2. Att minska fattigdomen: Sociala trygghetssystem och inkomstrelaterade system spelar en viktig roll när det gäller att minska fattigdom genom stöd till låginkomstfamiljer.

3. Budgetkostnader: Åtgärder som skall förbättra incitamenten för att det skall löna sig att arbeta bör vara kostnadseffektiva och i överensstämmelse med en mer övergripande budgetplanering.

Dessa aspekter bildar det som ibland kallas "utmaningstriangeln" på grund av de avvägningar som måste göras. Om medlemsstaterna skall lyckas göra det lönsamt att arbeta, måste de hitta den rätta balansen i denna triangel.

I rapporten analyseras siffrorna för de tre huvudindikatorerna: låginkomst- och fattigdomsfällan, arbetslöshetsfällan och inaktivitetsfällan⁵.

Indikator: arbetslöshetsfällan (vid 67 % av lönen för en genomsnittlig industriarbetare, 2001)



De viktigaste resultaten av rapporten visade att vid övergång från arbetslöshetsersättning till arbete kommer cirka 80 procent av bruttolönsökningen inte arbetstagaren tillgodo i de flesta medlemsstater. Det finns några undantag, men även där går mer än hälften av bruttolönsökningen förlorad. Arbetslöshetsfällan är således ett allvarligt problem i de

⁵ En detaljerad redogörelse för den metodik som använts och resultaten av det gemensamma projektet mellan kommissionens tjänstegrenar (generaldirektoraten för ekonomi och finans, sysselsättning och socialpolitik, skatter och tullar, Eurostat) och OECD för beräkning av låginkomst-, arbetslöshets- och inaktivitetsfällorna finns i European Commission Economic paper nr 195, "Indicators of Unemployment and low-wage traps".

flesta medlemsstater, eftersom nettoinkomstökningen vid övergången från bidrag till arbete är liten. När det gäller inaktivitetsfällan och låginkomst- eller fattigdomsfällan varierar resultatet. I några länder leder ökad bruttoinkomst överhuvudtaget inte till någon högre nettoinkomst och är därför inte ekonomiskt lockande. I andra länder leder mer än hälften av en bruttoinkomstökning till en nettoinkomstökning. Det konstateras sammanfattningsvis att ekonomiska incitament ofta saknas för personer som uppbär arbetslöshetsersättning (arbetslöshetsfällan) eller socialbidrag (inaktivitetsfällan) och för låginkomsttagare att ta ett bättre betalt arbete (fattigdoms- och låginkomstfällan).

Det påtalas tydligt i de politiska slutsatserna att det inte finns någon enkel metod för att göra det lönsamt att arbeta i alla situationer. Läderspecifika omständigheter bestämmer ofta problemets art och omfattning och effektiviteten i eventuella lösningar. Eftersom avsaknaden av ekonomiska incitament för att göra det lönsamt att arbeta i regel beror på samspelet mellan system som ursprungligen har utformats för andra syften, främst för att motverka fattigdom, är det viktigt att de politiska åtgärderna som skall göra det lönsamt att arbeta integreras och omformas så att deras negativa effekt på arbetskraftsutbudet reduceras. Politiska åtgärder som gör det lönsamt att arbeta bör därför ingå som en självklar del i arbetsmarknadspolitik.

2. BEHOVET ATT MODERNISERA DEN SOCIALA TRYGGHETSPOLITIKEN

Det sociala skyddet fungerar genom en bred spridning av individuella risker och åstadkommer en effektivare skyddsnivå och en bättre täckning än vad som kan uppnås genom individuella försäkringar. Det sociala skyddet bör tillhandahålla en rimlig ersättning för inkomstbortfall som garanterar en anständig levnadsstandard för personer som inte kan försörja sig genom arbete. Det täcker en rad olika situationer som klassificeras och kontrolleras i genomförandebestämmelser: sjukdom, funktionshinder, ålderdom, arbetslöshet och låg inkomst. Socialförsäkringsinstitutionernas primära uppgift är att ge skydd mot olika levnadsrisker. När denna uppgift fullgörs kan skatte- och bidragssystemen komma att få snedvridande effekter på arbetsmarknaden.

Dessa snedvridande effekter beskrivs vanligen i facklitteratur som inaktivitets-, arbetslöshets- och fattigdomsfällor⁶. *Inaktivitets/arbetslöshetsfällan* uppstår när bidragen är höga jämfört med de förväntade arbetsinkomsterna och/eller en stor del av arbetsinkomsten går åt i skatt när en person börjar arbeta. Den situation som beskrivs som en *fattigdomsfälla* uppstår vanligtvis när en låginkomsttagare har litet att vinna ekonomiskt på att öka arbetstiden, eller på hushållsnivå, när den ena parten, vanligtvis kvinnan, får dålig ekonomisk utdelning av att börja förvärvsarbeta. Även motivationen för att arbeta deltid eller investera i utbildning för att få högre lön försämras.

Det är därför nödvändigt att omforma skatte- och bidragspolitiken på ett sådant sätt att risken för att hamna i inaktivitets-, arbetslöshets- eller fattigdomsfällan minskar. Det är med andra ord önskvärt med en hög nivå på det sociala skyddet så länge incitamenten att arbeta bibehålls. Det finns inga enkla lösningar på detta problem, eftersom en reform av skatter och bidrag som gör det lönsamt att arbeta innebär att man byter ut några politiska mål mot andra. Vid ett sådant utbyte är en viktig fråga vilken grad av valfrihet de olika institutionerna skall ge de enskilda, särskilt när det gäller valet av individuella sociala trygghetsförmåner kontra

⁶ För mätningen av dessa effekter, se exakta uppgifter i kommissionens och OECD:s gemensamma projekt för beräkning av den faktiska skatten på arbete.

familje- eller hushållsbaserade förmåner – en fråga som också är viktig när det gäller jämställdheten mellan kvinnor och män.

Medlemsstaternas sociala trygghetssystem behöver moderniseras genom att inbyggda faktorer som avhåller från arbete avlägsnas och man skapar de rätta stimulanseffekterna och förutsättningarna för att göra det mera attraktivt att arbeta; detta är avgörande för att systemen skall främja sysselsättning och uppmuntra människor till ett större arbetskraftsdeltagande. Detta kommer i sin tur att bidra till att göra de sociala trygghetssystemen mera hållbara på lång sikt.

För att uppnå högre sysselsättningsnivåer är det av största vikt att stödja personer i arbetsrelaterade övergångsskeden, dvs. när deras status på arbetsmarknaden ändras, antingen på grund av att de är arbetslösa och söker arbete eller på grund av att de planerar att byta arbete, arbetsplats eller arbetsinnehåll, försöker avancera i arbetet eller planerar sin pension. Detta meddelande är uppbyggt med tanke på de olika roller som de sociala trygghetssystemen kan spela genom att främja framgångsrika övergångar på arbetsmarknaden i fem olika arbetsmarknadssituationer:

- Från bidrag till arbete
- Förena arbete och familj
- Från arbete till arbete
- Från arbetsoförmåga till arbete
- Förlängt arbetsliv.

3. FÖRBÄTTRAD SOCIAL TRYGGHETSPOLITIK OCH ÖVERGÅNGAR PÅ ARBETSMARKNADEN

Utifrån ovanstående struktur undersöks i detta kapitel samspelet mellan de sociala trygghetssystemen och olika övergångar på arbetsmarknaden. Syftet är att kartlägga de strategier som uppmuntrar till arbetslivsdeltagande genom ett bättre och mera aktivt socialt skydd. För varje särskild övergång på arbetsmarknaden beskrivs vilka hinder som finns för att integrera bidragstagare på arbetsmarknaden, bl.a. betydelsen av villkoren för rätt till bidrag, deras tillämpning och förvaltningen av bidragssystemen i stort. Därefter granskas de reformer för att övervinna dessa hinder och göra det lönsamt att arbeta som genomförts den senaste tiden eller som planeras. Granskningen stöder sig på exempel på goda lösningar, och utnyttjar tillgänglig information.

Vid diskussionen om dessa olika övergångar på arbetsmarknaden har följande typer av bidragssystem undersökts: (i) arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetsersättning, (ii) garanterad minimiinkomst och andra former av socialbidrag (bl.a. bostadsbidrag), (iii) särskilda förmåner för förvärvsarbetande och andra liknande bidrag, (iv) stöd till familjer och föräldrar (familjeförmåner, system för mammaledighet, pappaledighet och föräldraledighet, barnomsorgsbidrag och barnomsorgsplatser, äldreomsorg och handikappomsorg), (v) förtidspensionering, (vi) sjukbidrag, invaliditetsersättning och arbetsskadeersättning.

När man undersöker de politiska åtgärder som går ut på att göra arbete mer attraktivt måste det understrykas att den ekonomiska ersättningen inte är den enda och viktigaste aspekten när

man fastställer ett arbets kvalitets och attraktivitet. Från arbetstagarens synpunkt är ett tillfredsställande arbete ett sådant arbete som ger både ekonomiska fördelar (inkomst, pensionssystem) och mer eller mindre subjektiva icke-ekonomiska fördelar som t.ex. arbets status, arbetsgivarens uppträdande, tillfälle till utbildning på och utanför arbetsplatsen, arbetstid, typ av anställningsavtal, löneförmåner (t.ex. daghem, utbildning, hälso- och sjukvård, bostad etc.) samt arbetsresornas längd.

3.1. Från bidrag till arbete: att hjälpa kvinnor och män att tjäna sitt uppehälle

Under de senaste tio åren har man i hela unionen sett över den betydelse som sociala förmåner har när det gäller att uppmuntra människor att aktivt söka arbete. Uppmärksamheten koncentrerades till att börja med på arbetslöshetsersättningarna och deras effekter för personer som försöker komma tillbaka till arbetsmarknaden efter en tids arbetslöshet, men har senare utsträckts till andra sociala förmåner, särskilt sådana som är behovsprövade. Även inverkan av förmånerna för personer i förstagångsansättning har undersökts. De politiska reformerna har föranletts av de höga arbetslöshetssiffrorna, särskilt i fråga om långtidsarbetslöshet, och en önskan att se till att de sociala trygghetssystemen inte uppmuntrar människor att skjuta upp sökandet efter arbete eller till och med att välja att hellre leva på arbetslöshetsersättning än arbete. De har också varit en reaktion på en skärpt beskattning av arbetsinkomster och ökade socialförsäkringsavgifter. I många fall har dock dessa reformer väckt allmänhetens oro i fråga om deras inverkan på arbets kvalitets och risken för fattigdom. Därför har de genomförts först efter en livlig offentlig debatt och svåra förhandlingar med arbetsmarknadens parter.

Flera medlemsstater har stramat upp villkoren för rätt till förmåner för att öka pressen på arbetslösa att acceptera arbetserbjudanden, utveckla effektiva medel för att motarbeta bidragsfusk och systemmissbruk och korta den period under vilka förmåner betalas ut. I en del fall har dessa åtgärder lett till en nedskärning av bidragsnivåerna. De har tillämpats inte bara på arbetslöshetsersättningen utan också på förtidspensionssystem, som hade börjat användas som substitut för arbetslöshetsersättningar i ett antal medlemsstater i samband med åttiotalets industriella strukturomvandling, på grund av svårigheten för många äldre arbetslösa att komma tillbaka i arbetslivet.

Många medlemsstater har genomfört en ökad satsning på aktiva åtgärder för att hjälpa personer som återgår i arbete eller söker arbete första gången genom att förbättra deras anställbarhet. Detta har skett genom typiska åtgärder på utbudssidan, t.ex. utbildning och individanpassad arbetsförmedling, men i många fall har de kombinerats med åtgärder som anställningsbidrag och nedsatta socialförsäkringsavgifter för att skapa en arbetsmarknadsefterfrågan på personer med objektiva arbetshandikapp (unga med dålig utbildning, funktionshindrade, äldre arbetslösa etc.). Den sistnämnda aspekten har varit särskilt framträdande i de politiska strategier som går ut på att utveckla en öppnare arbetsmarknad, eftersom en anställning ses som det säkraste sättet att garantera att människor som riskerar fattigdom och social utslagning integreras i samhället.

Översynen av bidragssystemen har också i ett ökande antal länder kombinerats med försök att göra arbete mera ekonomiskt lönsamt genom att införa åtgärder som ökar nettoinkomsten tillräckligt för dem som börjar arbeta i förhållande till vad de skulle få i bidrag, genom att de får fortsätta att uppbära visst inkomststöd eller genom att skattetrycket lindras för låginkomsttagare. Dessa åtgärder har särskilt varit inriktade på att uppmuntra människor att ta lågavlönade arbeten eller deltidsanställningar, som de annars kanske var obenägna att ta, om deras inkomst bara var obetydligt högre än bidragsbeloppet.

3.1.1. Hinder för integrering på arbetsmarknaden av personer som lever på arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsersättningen spelar en viktig roll för att skydda arbetslösa mot ett tillfälligt inkomstbortfall under en arbetslöshetsperiod. Dessutom bidrar de till en effektivare matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft genom att skapa förutsättningar för arbetslösa att välja arbete omsorgsfullt och undvika förhastade beslut. De spelar också en viktig makroekonomisk roll genom att de bidrar till att upprätthålla den samlade efterfrågan under en recession eller period av ekonomisk avmattning. Å andra sidan kan arbetslöshetsersättningen verka avhållande på arbetslösas benägenhet att söka arbete, om de betalas under lång tid och inte övervakas och kontrolleras tillräckligt genom tydliga krav på aktivt arbetssökande, arbetsprovning, och deltagande i aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

I de flesta medlemsstater har man för att undvika sådana avhållande effekter, ställt som villkor för bidragen att bidragsmottagaren söker arbete eller deltar i arbetsmarknadsåtgärder. En allt vanligare åtgärd har varit att få den arbetslöse personligt involverad genom att kräva att han eller hon undertecknar ett bindande avtal om att delta i vissa verksamheter. Dessa verksamheter kan variera från att aktivt söka arbete, genomgå utbildning, skaffa arbetserfarenhet i en frivilligorganisation eller en miljögrupp, eller att anta ett anställningserbjudande från arbetsförmedlingen. Detta tillvägagångssätt har dock övervakats noggrant för att undvika att minskningen eller indragningen av förmåner leder till fattigdom eller social utslagning. Särskilt oroande är att 39 % av de arbetslösa i EU, trots de inkomstersättningsmekanismer som finns, riskerade att hamna i fattigdom⁷ år 2000 (44 % för män och 33 % för kvinnor).

Sociala trygghetssystem påverkar också hur stort antal personer som står till arbetsmarknadens förfogande genom en särskild omständighet: i ett antal medlemsstater använder man allt oftare behovsprövning i ett försök att begränsa kostnadsökningen för dessa system, medan resurserna samtidigt koncentreras till de mest behövande (dvs. hushåll med inkomster under en viss nivå). Enligt uppgifter från Esspros utgjorde kostnader som är underkastade behovsprövning ca 10 % av de totala sociala utgifterna i EU år 1999, men i Irland uppgick de till nästan 28 % av samtliga utgifter och i Förenade kungariket till 17 %. Ökningen av behovsprövningen har påverkat en rad sociala trygghetssystem, särskilt bostadsbidrag, socialbidrag, arbetslöshetsersättning och invaliditetsförmåner.

Problemet med behovsprövning är att den skapar en konstlad tröskel, som om den överskrids till exempel genom att en person får anställning, kan leda till en betydande nedsättning av förmånerna, vilket gör att hushållet i fråga får en endast marginellt högre eller till och med lägre nettoinkomst än tidigare. Ett liknande problem skapas av att man infört sysselsättningsrelaterade villkor i vissa sociala förmånssystem, t.ex. när det för högre barnbidrag krävs att den ena av föräldrarna är arbetslös. På senare år har en del medlemsstater försökt komma till rätta med de avhållande effekterna på arbetssökande av behovsprövning och villkor rörande sysselsättning vid utformningen av en del sociala förmåner. Irland har t.ex. tagit bort eller minskat de ekonomiska faktorer som avhåller människor från att ta arbete genom att bl.a. frysa nivån på barntillägget i arbetslöshetsersättningen och höja nivån på det allmänna barnbidraget, och man har infört övergångsåtgärder som går ut på att förmåner betalas på en glidande skala för att ytterligare uppmuntra människor att ta arbete. Bostadsbidragen i Frankrike straffar utträde från "Revenu Minimum d'Insertion" (RMI) eftersom det medför en betydande inkomstminskning, särskilt viktig för deltidsarbeten med

⁷ Fattigdomsrisk definieras som att leva i ett hushåll med en medianinkomst som ligger under 60% av den nationella medianinkomsten.

minimilön. Som ett resultat av detta siktade 1991 års reform av bostadsbidragen till att få bort denna snedvridning, som avhöll människor från att övergå från RIM till arbete.

Medlemsstaterna har mer generellt inriktat sina försök att komma till rätta med de avhållande effekter som skapas av de sociala trygghetssystemen genom att använda skattekrediter, möjligheten att kombinera förmåner och arbete och att tillåta en fördelaktigare behandling i fråga om socialförsäkringsförmåner och beskattning. Även om det anses att dessa åtgärder har medverkat till att sänka de faktiska marginalsattesatserna finns det en klar brist i denna politik, både när det gäller dess inverkan på sysselsättningen och på budgetens kostnads- och inkomstsida på kort och medellång sikt. Få medlemsstater har ett så stort antal personer som drar nytta av ett visst system eller av den beräknade marginalsattesänkningen eller har tillräckliga budgetmedel för sina förmånssystem för att göra det lönsamt att arbeta⁸.

Minimilöner används av flera medlemsstater, även om de inte formellt ingår i det sociala trygghetssystemet, för att avhjälpa problemet med fattiga arbetstagare. Om minimilönen sätts tillräckligt över arbetslöshetsersättningen och andra dithörande förmåner kan den bidra till att göra lågavlönade arbeten mer attraktiva och på så sätt göra att det blir lönsamt att arbeta. För att undvika att påverka efterfrågan på arbetskraft negativt och därmed minska antalet arbetstillfällen har kompletterande åtgärder vidtagits i en del medlemsstater för att kompensera arbetsgivarna när de anställer lågpresterande arbetstagare till en kostnad som ligger över den hypotetiska fria marknadsnivån.

3.1.2. Politiska reformer och sysselsättningsfrämjande åtgärder

Medlemsstaterna har med tillämpning av den aktiveringsprincip som ingår i den europeiska sysselsättningsstrategin infört en lång rad åtgärder som syftar till att undvika att arbetslöshetsersättningarna verkar avhållande på människors vilja att arbeta, och samtidigt uppmuntrar arbetslösa att ta anställning. En del av dessa åtgärder fungerar på efterfrågesidan medan andra direkt påverkar utbudet av arbetskraft. Åtgärderna kan delas in i tre huvudkategorier: (i) sysselsättningsfrämjande åtgärder, (ii) kombination av förmåner och arbete, och (iii) förmånligare villkor för socialförsäkringsförmåner och beskattning.

- (1) Medlemsstaternas sysselsättningsfrämjande åtgärder (tillgång på arbetskraft) har inriktats på: (i) att begränsa arbetslöshetsersättningens storlek (Spanien) eller längd (Tyskland), (ii) att samordna arbetslöshetsförsäkringen med socialbidragen (iii) att skapa stimulansåtgärder för att få unga i arbete (Finland) eller för nya anställningar för ungdomar och vuxna över 25 som inte haft fast anställning (Italien), (iv) att ställa krav på att en arbetslös efter en viss tids arbetslöshet skall söka arbete och delta i arbetsmarknadsåtgärder (ersättning för inkomstbortfall) (Finland), och (v) att använda förmåner för förvärvsarbetande, dvs. särskilda skattekrediter och förmåner samt andra åtgärder med liknande syfte. I fråga om de sistnämnda förmånerna har flera medlemsstater tidigare använt, eller nyligen infört, direkta ekonomiska incitament för att göra det lönsamt att arbeta, nämligen i form av skattekrediter. Medlemsstaternas erfarenheter är uppmuntrande med tanke på det antal personer som återkom i arbete efter att ha fått dessa skattekrediter. En viktig nackdel med dessa system är dock att de kraftigt kan sätta ner de löner som arbetsgivarna är villiga att betala. En annan nackdel

⁸ Detta är fallet för Frankrike, där man för att förbättra de ekonomiska incitamenten för arbete reformerade fastighetsskatten år 2000, införde en skattekredit (Prime Pour l'Emploi) år 2001 och tillät att arbete kombinerades med förmåner i en lång rad system. Medan budgetkostnaden för dessa åtgärder uppskattades till 4 miljarder euro ökade den disponibla inkomsten för dessa hushåll med ca 3% vilket gjorde att den högsta marginalsikten minskade med över fyra procentenheter.

är att i en del fall (Nederländerna) är minimilönen på förmånen kopplad till minimilönen, och därför tenderar det ekonomiska incitamentet att ta arbete att vara lågt.

- (2) Den andra politiska linje som medlemsstaterna följer rör möjligheten att kombinera förmåner med arbetsinkomst (tillgång på arbetskraft) genom att tillåta följande: (i) en kombination av deltids- eller heltidsarbete med viss arbetslöshetsersättning (Spanien, Irland, Portugal) eller med en rad andra sociala förmånssystem, t.ex. reguljär och särskild arbetslöshetsersättning, RMI (garanterad minimiinkomst), ensamförälderbidrag, ASS (särskilt solidaritetsbidrag) och bidrag till vuxna med funktionshinder (Frankrike), och (ii) stimulansåtgärder för att starta affärsverksamhet eller uppmuntra till egenföretagande genom att bevilja att arbetslöshetsersättningen betalas ut som ett engångsbelopp (Spanien).
- (3) Den tredje politiska linjen rör införandet av en fördelaktigare behandling när det gäller beskattning och social trygghet både för arbetstagare (utbudssidan) och arbetsgivare (efterfrågesidan). Eftersom detta meddelande inte behandlar politiska åtgärder som påverkar efterfrågan på arbetskraft är följande åtgärder bara sådana som genomförts av medlemsstaterna för att påverka utbudet av arbetskraft: (i) en fördelaktigare beskattning av äldre arbetstagare som beslutar att arbeta längre (Spanien), (ii) en reform av fastighetsskatten för att inte straffa inträdet på arbetsmarknaden, särskilt för låginkomsthushåll, och total skattebefrielse för bidragsmottagare inom RMI (Frankrike), och (iii) viss nedsättning av arbetsgivaravgifterna för särskilda grupper av arbetstagare, t.ex. de som arbetar under påfrestande förhållanden, funktionshindrade etc. (Frankrike, Portugal).

3.2. Att förena arbete och familjeliv och stödja förvärvsarbetande föräldrar

Det offentliga stödet för att förena arbete och familjeliv har två syften. För det första är familjebidrag avsedda att hjälpa familjer när de utför uppgifter som är grundläggande för samhällets organisation och fortbestånd. Detta innebär särskilt att familjerna stöds vid barnafödelse och omhändertagande av barn och när de tar hand om anhöriga, särskilt sjuka, funktionshindrade eller äldre anhöriga. I samband med befolkningarnas åldrande blir dessa åtgärder allt viktigare som ett sätt att vända de sjunkande fertilitetstalen. Medlemsstaterna ger vanligen dessa stöd i form av generella förmåner, t.ex. barnbidrag, men en del stöd beror på familjesituationen, t.ex. bidrag till ensamföräldrar, eller betalas ut tillsammans med andra förmåner, t.ex. särskilda bidrag till barnfamiljer som betalas tillsammans med arbetslöshetsersättningen.

En andra typ av politiska åtgärder syftar till att göra det lättare för kvinnor och män att ta ansvar för familjen samtidigt som de börjar arbeta eller fortsätter att vara aktiva på arbetsmarknaden. Subventionerad eller offentlig barnomsorg bidrar till att hålla människor kvar på arbetsmarknaden under tider när familjeansvaret annars skulle kunna få dem att sluta arbeta⁹. Föräldraledighet gör det möjligt att tillfälligt upphöra att förvärvsarbeta. Den är i ett antal länder förknippad med åtgärder för att se till att kontakten med arbetsmarknaden upprätthålls. Andra mål för stöd från det allmänna är att kompensera människor under de perioder när de väljer att lämna den formella arbetsmarknaden för att tillhandahålla omsorg

⁹ Barnomsorgens centrala betydelse för att underlätta för föräldrar att delta i arbetslivet bekräftas i rådets rekommendation 92/241/EEG av den 31 mars 1992, där medlemsstaterna uppmanas att ta och/eller uppmuntra initiativ för att tillhandahålla barnomsorg medan föräldrarna arbetar, genomgår utbildning för att få en anställning, söker arbete eller söker till en utbildning för att få en anställning.

inom familjen. Kompensationen kan vara i form av kontantförmåner, t.ex. vårdnadsbidrag och/eller fortsatta pensionsinbetalningar som begränsar den berörda personens förlust av pensionsrättigheter. En del system ger också hjälp till kvinnor och män som återvänder till arbetsmarknaden efter en bortovaro av familjeskäl för att motverka den effekt som ett tillfälligt förvärvsavbrott kan ha på deras möjlighet att få anställning.

Syftet med denna andra typ av åtgärder är att tillåta kvinnor och män att kombinera sin familjefunktion med deltagande i arbetslivet och att underlätta övergången mellan arbete och hel- eller deltidsarbete i familjen och vice versa. De spelar också en viktig roll för att främja jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden och bidrar till att aktivt främja ett högt arbetskraftsdeltagande. De är i allmänhet mest utvecklade i de länder där andelen förvärvsarbetande kvinnor (och män) är hög.

3.2.1. Hinder för förvärvsarbetande föräldrar att integreras på arbetsmarknaden

Det är viktigt att familjeförmånerna inte försämrar incitamentet att arbeta. Så länge barnbidrag utbetalas generellt är detta inget problem. Men utbetalning av familjestöd för barn och för makar utan egen förvärvsinkomst som en del av arbetslöshetsersättningen, vilket är praxis i de flesta medlemsstater, kan ytterligare försvaga det ekonomiska incitamentet att börja arbeta, på det sätt som diskuteras i avsnitt 3.1.1 (observera diskussionen där om hur Irland har insett och försökt komma till rätta med denna fråga).

Systemen för arbetslöshetsersättning bör vidare ta hänsyn till incitamenten för alla familjemedlemmar. Om förmånerna är behovsprövade och det är familjens och inte individens inkomst som används som grundval för bedömningen av om en förmån skall beviljas, kan det vara ofördelaktigt både för den sökande och för den sökandes make/maka att ta arbete.

Avsaknaden av barnomsorg till en rimlig kostnad betraktas som ett centralt hinder för föräldrars förvärvsarbete, särskilt när det gäller kvinnorna. Kostnaderna för barnomsorgstjänster, tillgången på olika typer av barnomsorg, öppettidernas överensstämmelse med arbetstiden, antalet platser och deras kvalitet anges som viktiga frågor. Detta är särskilt fallet i den lägre delen av löneskalan, bland kvinnor och män med den lägsta utbildningen och kompetensen. Det finns tecken på att utbudet av sådan arbetskraft reagerar på barnomsorgskostnaderna. Subventioner för att sänka dessa kostnader kan därför hjälpa människor att återgå till arbete, även till deltidsarbete. Även om orsakssammanhanget är oklart visar flera undersökningar att en utvidgning av stödet till barnomsorg kan öka särskilt kvinnornas deltagande i arbetskraften.

Barnomsorgstjänsternas nyckelroll när det gäller att främja framför allt kvinnors sysselsättning bekräftades av Europeiska rådet i Barcelona, som uppmanade alla medlemsstater att senast 2010 tillhandahålla barnomsorg för minst 90 % av barnen mellan tre år och skolåldern och minst 33 % av barnen under tre års ålder.

Ensamstående föräldrar vars antal ökar alltmer i de flesta medlemsstater, ses allmänt som särskilt sårbara för hinder när det gäller arbetskraftsdeltagandet och löper större risk att drabbas av arbetslöshet, beroende av inkomststöd och/eller fattigdom. Frågans vikt understryks också av undersökningsresultat som visar att risken att hamna i fattigdom är störst bland hushåll med en ensamstående förälder (35 % i genomsnitt för EU enligt de senaste uppgifterna från Europeiska hushållsundersökningens enkät) av vilka de flesta är kvinnor. I Förenade kungariket är risken för hushåll med en förälder, vilka utgör en relativt stor del av alla hushåll, att hamna i fattigdom särskilt hög och ligger på 50 %. Förenade kungariket har också uttryckt oro över den långa tid som ensamstående föräldrar är beroende av bidrag.

Bristen på billig och bra barnomsorg orsakar sannolikt särskilda problem för denna grupp. Det pågår också en diskussion om hur man skall väga tillräckligt inkomststöd till ensamstående föräldrar mot önskan att bevara deras motivation att återvända till arbetsmarknaden.

En viktig fråga anses också vara hur man skall kunna hålla människor kvar i arbete vid eventuella störningar i familjelivet. Detta förklarar varför olika system för korttidsledighet har utvecklats som ett komplement till de mera långsiktiga och utvecklade formerna av föräldraledighet eller ledighet för att ta hand om andra anhöriga. Bland exemplen kan nämnas följande: I Förenade kungariket har förvärvsarbetande föräldrar rätt att ta ledigt från arbetet för att hantera akuta situationer som rör en anhörig ("Time off for dependants"-scheme). En person som beslutar att ta deltidsarbete för att bistå sitt barn eller adoptivbarn eller tar en kort ledighet (15 dagar) för att bistå en sjuklig familjemedlem fortsätter i Portugal att tjäna in pensionsrättigheter. I Sverige får föräldrar tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn.

Möjligheten till betald moderskapsledighet kan öka kvinnornas förankring på arbetsmarknaden, men det är sannolikt att en lång ledighet ökar svårigheten och osäkerheten för kvinnor att återvända till arbetet, särskilt för dem som har en osäker anställningsform eller är lågutbildade och lågavlönade¹⁰. Detsamma gäller för andra former av ledighet, t.ex. föräldraledighet. En övergripande familjevänlig politik som hjälper föräldrarna att på ett effektivt sätt kombinera familj och arbete skulle bidra till att lindra de negativa effekterna av en enstaka tjänstledighet som inte har stöd i anställningsvillkoren.

3.2.2. Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna

I de nordiska länderna fortsätter investeringarna i barnomsorg att vara stora. I Finland har varje barn under skolåldern rätt till kommunal barnomsorg när föräldraledigheten tar slut, oavsett föräldrarnas inkomst eller om de arbetar. I januari 2002 införde Sverige ett tak för barnomsorgsavgifter och en maxtaxa för daghemsplatser. Denna avgiftsbegränsning kommer att förhindra att barnomsorgskostnaderna höjs när föräldrarna går upp i arbetstid, särskilt för dem som övergår från arbetslöshet till sysselsättning. Från 2002 finns det en garanti för barnomsorg tre timmar per dag för barn till arbetslösa föräldrar och mödrar som får ett andra/ytterligare barn, för att ge småbarnsföräldrar bättre möjlighet att söka arbete och börja arbeta.

Från och med 2004 kommer Frankrike att börja vidta ett antal åtgärder för att förbättra och förenkla familjebidragssystemet. Ett nytt bidrag kallat *Prestation d'Accueil du Jeune Enfant* (PAJE) kom att särskilt rikta sig till låginkomstfamiljer och höja bidragsbeloppen. Det kommer också att tillåta högre kompensation om förmånstagaren tar ett deltidsarbete. Dessa förbättringar kommer att åtföljas av åtgärder för att öka tillgången på barnomsorgsplatser. 20 000 nya platser planeras till år 2007. De företag som satsar pengar på sina anställdas behov av barnomsorg kommer att få skattecredit.

I april 2003 införde Förenade kungariket två behovsprövade system, "Child Tax Credit" och "Working Tax Credit" (WTC) som ersatte tidigare skattekrediter. De har det dubbla målet att bidra till att avskaffa fattigdom för barn och göra det lönsamt att arbeta. "Child Tax Credit" är det viktigaste ekonomiska bidraget till familjer för deras barn och för 16-18-åringar som studerar. Det ersätter de gamla skattekrediterna och förmånerna med ett enda system och betalas ut direkt till vårdnadshavaren. WTC ger stöd till förvärvsarbetande, även egenföretagare, och hjälper dem att förbättra sina inkomster. Det innehåller en

¹⁰ OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". OECD, Paris, 2003.

barnomsorgsdel som bidrar till kostnaderna för registrerad och godkänd barnomsorg, och som betalas ut direkt till vårdnadshavaren. För parhushåll finns det dock fortfarande en skatt på 50–60 % på extrainkomster som är större än barnomsorgskostnaderna. Förenade kungarikets förmåner för förvärvsarbete – som nu har utsträckts till parhushåll utan barn – är främst inriktade på att minska antalet hushåll som är bidragsberoende. Detta har till resultat att även om systemet uppmuntrar huvudförsörjaren i parhushåll och hushåll med en ensamstående förälder att börja arbeta, har det en negativ inverkan på den andra försörjarens motivation att börja arbeta, och det har av OECD¹¹ beskrivits som ett system som har sänkt förvärvsintensiteten hos gifta kvinnor med makar som arbetar.

Medlemsstaterna har ägnat stor uppmärksamhet åt den avvägning som måste göras när man bestämmer villkoren för förmåner till ensamstående föräldrar. Dessa förmåner har ofta betalats utan något krav på att förmånstagarna skall stå till arbetsmarknadens förfogande. Medlemsstaterna försöker dock förbättra stimulansåtgärderna för arbetskraftsdeltagandet. I Frankrike får t.ex. ensamstående föräldrar Allocation de Parent Isolé (API) som ger ensamstående föräldrar som har eller väntar barn en minimiinkomst. API ställer inga villkor om deltagande på arbetsmarknaden eller i integreringsåtgärder, men ger möjlighet att tillfälligt kombinera bidraget med förvärvsinkomst, för att motivera människor att ta sig in på arbetsmarknaden. I Förenade kungariket går politiken vid beviljandet av bidrag till ensamföräldrar ut på att försöka förmå dem att delta i arbetslivet genom att tillhandahålla incitamenten, snarare än att förstärka deras formella skyldighet att söka arbete, vilket har varit det vanliga under de senaste årens reformer. Det uttalade målet när det gäller ensamstående föräldrar är att de skall upphöra att vara ekonomiskt inaktiva och börja söka arbete. Intervjuer för att återuppväcka intresset för arbetslivet är obligatoriska.

3.3. Från arbete till arbete: att underlätta yrkesmässig och geografisk rörlighet

Yrkesmässig och geografisk rörlighet är av största vikt för en hög ekonomisk effektivitet. Rörligheten hjälper företagen att anpassa sig till marknader i snabb förändring och gör det möjligt för arbetstagarna att flytta till verksamheter där de kan vara mera produktiva och tjäna mer pengar.

Yrkesmässig rörlighet kan ta sig många olika former, från att flytta mellan två arbeten i samma organisation till att starta eget efter att ha varit anställd. De sociala trygghetssystemen kan skapa hinder för rörligheten, särskilt i de fall när rörligheten resulterar i att vissa förmåner sänks eller dras in. Systemen kan emellertid även understödja rörligheten på många sätt, t.ex. genom att bistå personer vid byte av arbete (bl.a. genom sabbatsår), att bidra till tillfälliga flyttkostnader eller att i någon utsträckning mildra riskerna med satsningen på en ny yrkesinriktning.

De sociala trygghetssystemen utvecklades ursprungligen nationellt för branscher, företagsgrupper eller anställningstyper. Detta har resulterat i att det, trots att de flesta stora sociala trygghetssystem i medlemsstaterna i dag täcker hela landet, finns många specialsystem, bl.a. för offentligt anställda, egenföretagare och lantbrukare, vilket kan göra det svårt att flytta mellan dessa sektorer. Särskilt en övergång till verksamhet som egenföretagare medför i en del medlemsstater sämre socialt skydd mot inkomstbortfall och/eller sjukdom. Rörligheten kräver att det slås broar mellan dessa system för att se till att intjänade pensionsrättigheter eller en sjuk- eller invaliditetsförsäkring inte går förlorade och måste byggas upp igen.

¹¹ OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs. Op. cit.

Privata och kompletterande sociala trygghetslösningar är fortfarande ofta inte samordnade, vilket betyder att det är svårt eller t.o.m. omöjligt att överföra sina rättigheter från ett system till ett annat. Så är särskilt fallet i fråga om företags pensionsprogram, där ett byte från en arbetsgivare till en annan kan resultera i en betydande minskning av framtida pensionsrättigheter¹². Det är därför viktigt att se till att den som byter arbete eller avbryter sin yrkesverksamhet får bättre villkor för intjänande, bevarande och överföring av sina tjänstepensionsrättigheter.

På EU-nivå har samordningen av lagstadgade sociala trygghetssystem genom förordning 1408/71, trots dess komplexitet, varit viktig för att se till att arbetstagare kan utöva sina rättigheter att röra sig fritt på EU:s arbetsmarknad, även om bara en liten del av Europas hela arbetskraft utnyttjar denna rättighet. Inget likvärdigt EU-instrument finns ännu för privata tillägspensioner eller sjukförsäkringar.

I rörligheten ingår ofta att man byter från deltid- till heltidsarbete och vice versa. Andelen deltidarbete ökar fortfarande i EU och ungefär en tredjedel av alla nya arbetstillfällen är deltidarbeten. De kan vara särskilt viktiga som ett steg mot heltidsanställning efter en arbetslöshetsperiod eller efter ett yrkesavbrott av familjeskäl eller fungera som en övergång till pensionering. De sociala trygghetssystemen hindrar ibland sådana övergångar, t.ex. när pensionssystemen grundar förmåner på den slutliga inkomsten eller rätten till sociala trygghetsförmåner begränsas av antalet arbetade timmar.

Utbildning i ett livslångt perspektiv är av central betydelse för att främja rörlighet, både yrkesmässigt och geografiskt. Särskilda åtgärder för insatser på både nationell nivå och unionsnivå föreslogs i kommissionens handlingsplan för kompetens och rörlighet (februari 2002)¹³, som kompletterar den europeiska sysselsättningsstrategin, programmet "Education and Training 2010", och Köpenhamnsprocessen för förbättrat samarbete om yrkesutbildning¹⁴. Kommissionens kommande meddelande om yrkesmässig rörlighet i Europa redovisar framsteg och ger rekommendationer för kommande insatser.

Att omvandla odeklarerat arbete till reguljärt arbete är också ett viktigt åtgärd som bidrar till att öka konkurrenskraften, förbättrar hållbarheten hos de sociala trygghetssystemen och främjar social sammanhållning.

3.4. Från arbetsoförmåga till arbete: att erbjuda personer med hälsoproblem en nystart

Arbetsoförmåga minskar utbudet av arbetskraft på ett påtagligt sätt, särskilt bland arbetstagare i 50- och 60-årsåldern. I en del medlemsstater får en femtedel och till och med en fjärdedel av personer i åldersgrupperna 55-59 år och 60-64 år invaliditetsförmåner och står utanför arbetsmarknaden. Många som ansöker om förmåner på grund av arbetsoförmåga skulle helt klart kunna fortsätta med något slags förvärvsverksamhet. I Förenade kungariket har det

¹² Se det samrådsdokument som antogs av kommissionen den 12 september 2003 "Improving the portability of supplementary pension rights second stage consultation of the European social partners" (SEC/2003/916) för närmare uppgifter om de hinder för rörligheten som orsakas av tjänstepensionssystem.

¹³ KOM (2002) 72

¹⁴ Se även kommissionens meddelande om förslaget till delrapport "Education and Training 2010: the success of the Lisbon Strategy hinges on urgent reforms" KOM (2003) 685 slutlig.

konstaterats att 90 % av alla som första gången ansöker om förmåner på grund av arbetsoförmåga vill och förväntar sig att återvända till arbetet så småningom¹⁵.

Hälsoproblem kan på många sätt göra det svårt eller till och med omöjligt för människor att fortsätta i sitt arbete, för en tid eller permanent. Om arbetsoförmågan är tillfällig bör de sociala trygghetssystemen stödja en snabb återgång till den tidigare sysselsättningen genom att tillhandahålla medicinsk rehabilitering av hög kvalitet. Varaktig oförmåga att fortsätta med sin tidigare sysselsättning betyder inte att man är oförmögen till allt arbete. De moderna arbetsmarknaderna erbjuder ett brett utbud av arbeten med mycket skiftande krav på arbetstagarens fysiska och psykiska kapacitet. Om en arbetstagare måste ge upp sitt tidigare arbete av hälsoskäl bör man överväga omskolningsåtgärder utöver den medicinska behandlingen för att underlätta ett snabbt återinträde i arbetslivet. De sociala trygghetssystemen är avgörande för om personer med hälsoproblem kan komma tillbaka på arbetsmarknaden.

3.4.1. Hinder för integrering på arbetsmarknaden av personer med hälsoproblem

Systemen för invaliditetsförmåner bygger ofta på en uppdelning av människor i två grupper: de arbetsföra och de icke arbetsföra eller funktionshindrade. I ett antal system har en arbetstagare rätt till förmåner om hans eller hennes arbetsförmåga på grund av hälsoproblem är nedsatt till en tredjedel eller mindre av en arbetsför arbetstagarers. I en del fall bedöms arbetsförmågan på grundval av de inkomster som någon med liknande kvalifikationer kan få i personens tidigare arbete; i andra fall är det enbart förmågan att tjäna sitt uppehälle som avgör om man kan få invaliditetsersättning.

Tendensen i många system för invaliditetsförmåner är att fokusera på arbetsoförmågan i stället för på den återstående arbetsförmågan. Invaliditetsförmåner är för det mest passiva förmåner för personer som anses olämpliga för anställning. Förmånstagarna kan på olika sätt avhållas från att ställa sin restarbetsförmåga till arbetsmarknadens förfogande. Vissa verksamheter kan behöva godkännas i förväg av den utbetalande institutionen. Om de godkänns kan förmånerna dras in eller minskas, beroende på storleken på arbetsinkomsten. Det ekonomiska incitamentet att förvärvsarbeta tenderar därför att vara svagt. Dessutom kan förmånstagarna vara tveksamma till att visa sig villiga och förmögna att arbeta, om det är alltför svårt att återfå förmånerna ifall det skulle visa sig att de i längden inte klarar av att förvärvsarbeta.

Från arbetsgivarens synpunkt kan det finnas flera faktiska eller upplevda nackdelar med att anställa en person med funktionshinder. Arbetsplatsen kan behöva anpassas, den funktionshindrade arbetstagarens produktivitet och flexibilitet kan vara lägre (eller upplevas som lägre) och det kan finnas farhågor att en funktionshindrad arbetstagare kan vara frånvarande oftare av hälsoskäl. Den övervältring av kostnadsbördan för sjukdom från socialförsäkringen (kontantförmåner vid sjukdom) till arbetsgivarna som har skett i en del länder (t.ex. Nederländerna) kan öka arbetsgivarnas ovillighet att anställa funktionshindrade arbetstagare.

Invaliditetsförmånernas effekt att minska det objektiva arbetskraftsdeltagandet förstärks av att man använder andra kriterier än objektiva medicinska vid beviljandet. I många fall kan definitionen av invaliditet bero på en persons tidigare inkomstförmåga, som i sin tur beror på hans eller hennes yrke och kvalifikationer, och till och med på den region i vilken man varit

¹⁵ Det bör dock noteras att detta också beror på förmånens särskilda art, eftersom den inte enbart riktar sig till människor som anses vara varaktigt arbetsoförmögna, vilket är fallet i flera medlemsstater.

anställd. Läget på arbetsmarknaden och chanserna att hitta ett lämpligt arbete kan också spela in vid beviljandet av invaliditetsförmåner.

3.4.2. Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna

Tidiga insatser är ofta det bästa sättet att förhindra personer från att bli bidragsberoende på lång sikt. Detta innebär snabb tillgång till medicinsk vård som kan förhindra invalidiserande hälsoproblem eller som rehabiliterar den som redan har allvarliga problem. Om försämringen av hälsotillståndet inte kan förhindras eller vändas och det därför blir nödvändigt att byta arbete, måste man överväga omskolning. Sådana åtgärder finns i de flesta sociala trygghetssystem, ofta i olika försäkringsgrenar (pensionsförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, sjukförsäkring, olycksfallsförsäkring).

I Finland håller man på att införa en rätt till tidig yrkesrehabilitering för personer som riskerar att bli arbetsoförmögna. Omfattningen av rehabiliteringsåtgärder som betalas av pensionssystemet har kontinuerligt ökat. Resultaten av denna politik i Finland är uppmuntrande. Det har kunnat visas att rehabiliteringsåtgärder är självfinansierande eftersom de tenderar att förlänga arbetslivet med i genomsnitt mer än två år. De bästa resultaten uppnås när rehabiliteringen sätts in tillräckligt tidigt och är väl anpassad. Detta kräver givetvis ett nära samarbete mellan alla inblandade.

I Nederländerna och Luxemburg är arbetsgivarna skyldiga att skaffa fram ett mer passande arbete i företaget åt en anställd med funktionshinder (om det har fler än 25 anställda i Luxemburgs fall) eller, i Nederländernas fall, också i ett annat företag. Frankrike försöker främja anställningen av funktionshindrade genom ett kvoteringsystem som tvingar företag med fler än 20 anställda att ha minst 6 % funktionshindrade bland sina anställda eller att betala en avgift. I Luxemburg har omplacerade arbetstagare med funktionshinder ett särskilt skydd mot uppsägning under ett år. Arbetsgivarnas skyldighet att anställa och omplacera arbetstagare med funktionshinder brukar åtföljas av stödåtgärder i form av bidrag för att anpassa arbetsplatsen eller för att tillhandahålla utbildning.

En del medlemsstater erkänner partiell invaliditet, för att i någon mån ta hänsyn till olika grader av nedsatt arbetsförmåga. I Sverige finns det fyra nivåer av nedsatt arbetsförmåga: 25 %, 50 %, 75 % och 100 %. Personer med partiella invaliditetsförmåner uppmuntras att använda sin restarbetsförmåga. En åtskillnad mellan hel och partiell invaliditet görs också i Tyskland och övervägs i Österrike.

Även där det inte finns partiella invaliditetsförmåner kan det vara möjligt att ha en arbetsinkomst vid sidan av en invaliditetsförmån. Sådana inkomster begränsas vanligtvis av ett tak, som kan vara bestämt av personens inkomster innan arbetsoförmågan inträdde; i Frankrike är t.ex. taket för den sammanlagda inkomsten den tidigare inkomstnivån. Ett undantag när det gäller tak är den tyska olycksfallsförsäkringen som betalar ut pension som kompensation för en bestående skada som uppstått till följd av ett olycksfall i arbetet, oberoende av andra inkomster.

För att övervinna förmånstagarnas motvillighet att ta arbete tillåter Sverige och Finland att de temporärt avstår från sina invaliditetsförmåner för att pröva sin arbetsförmåga. Denna period kan vara mellan sex månader och fem år i Finland; under de första två anställningsåren betalas ett tillägg. Sverige tillåter en försöksperiod på två år utan att rätten till förmånen går förlorad och fortsätter att betala ut förmånen under de tre första anställningsmånaderna. Irland har ett ”back-to-work”-bidrag som låter förmånstagarna behålla sina förmåner under tre år (fyra för egenföretagare) samtidigt som de arbetar heltid.

Många länder ser över villkoren för invaliditetsförmånerna genom att lägga mindre vikt vid arbetsmarknadsrelaterade aspekter och tillämpa mer strikta medicinska kriterier. Som ett resultat av detta lyckades Luxemburg få ner antalet nya invaliditetspensioner med hälften mellan 1996 och 2000. Polen införde 1997 striktare regler för bedömningen av medicinsk invaliditet genom att flytta över bedömningen från läarkommittéer till socialförsäkringens anställda läkare (ZUS) och Frankrike har aviserat att man kommer att göra de medicinska kontrollerna mer effektiva. Om man inte också genomför kraftfulla åtgärder för att integrera personer med funktionshinder på arbetsmarknaden kan dock uppstramningen av villkoren för att beviljas förmåner, vare sig de är medicinska eller ekonomiska och sociala, resultera i att kostnaderna flyttas över från invaliditetssystemen till andra grenar av socialförsäkringen, dvs. till arbetslöshetsersättning, sjukförsäkring, förtidspension och socialbidrag.

Slutligen är det fortfarande vanligt att arbetsgivarna får bidrag, ofta i form av nedsatta socialförsäkringsavgifter, för att anställa funktionshindrade eller behålla dem i arbete. Danmark har t.ex. utvecklat s.k. flexiarbeten för personer med varaktigt nedsatt arbetsförmåga; lönebidraget till arbetsgivaren uppgår till mellan hälften och två tredjedelar av lönen. Ekonomiska stimulansåtgärder kan förstärkas genom omfattande stöd på arbetsplatsen i form av individuella arbetshandledare, som kan vara anställda antingen av arbetsgivaren eller av samhället (Österrike, Danmark, Tyskland och Förenade kungariket). Ett alternativ för att ge de mest gravt funktionshindrade möjlighet till anställning består i att erbjuda särskild anställning i en skyddad omgivning, t.ex. särskilda verkstäder eller firmor eller vid skyddade avdelningar på vanliga företag. Nederländerna och Polen har i särskilt stor utsträckning använt denna metod.

3.5. Att förlänga arbetslivet

Europeiska rådet ställde vid sitt möte i Stockholm upp det ambitiösa målet att höja sysselsättningsgraden för personer mellan 55 och 64 år till 50 % (den låg på 40,1 % år 2002 och så lågt som en fjärdedel för personer mellan 60 och 64 år). Europeiska rådet i Barcelona kompletterade med det ambitiösa målet att höja genomsnittsåldern för utträde från arbetsmarknaden med fem år till år 2010 (f.n. är den 61,0 % enligt Eurostats beräkningar). Att dessa mål uppnås kommer att vara avgörande för att säkerställa de sociala trygghetssystemens ekonomiska hållbarhet i framtiden, särskilt för att garantera framtida pensionärer tillräckliga inkomster.

Ökat deltagande av alla åldrar i arbetskraften kräver att ett aktivt åldrande stimuleras genom positiv samverkan mellan den ekonomiska politiken och social- och sysselsättningspolitiken och ett starkt engagemang från arbetsmarknadens parter. Det krävs också större investeringar i arbetets kvalitet genom att man vidtar åtgärder för att åstadkomma en tilltalande och anpassbar arbetsmiljö, förbättrar tillgången till utbildning och bättre incitament för att ta arbete eller arbeta längre. I detta sammanhang måste nuvarande modeller för pensionering och rekrytering ändras, och förtidspensionering bör inte ses som en godtagbar lösning på nedskärningar och omstruktureringar inom företagen.

3.5.1. Hinder för längre arbetsliv i de nuvarande sociala trygghetssystemen

De sociala trygghetssystemen bidrar säkerligen till den nuvarande låga sysselsättningsgraden bland äldre arbetstagare eftersom de erbjuder olika alternativ för ett tidigt utträde från arbetsmarknaden. Efter uppgången av arbetslösheten vid mitten av 1970-talet blev förtidspensionering ett mycket använt verktyg för att anpassa arbetskraften i företag. De sociala trygghetssystemen gjorde det lättare, och mer socialt acceptabelt, att låta äldre arbetstagare gå i stället för yngre. Mot bakgrund av befolkningarnas åldrande är en sådan

politik, som minskar tillgången på arbetskraft när det gäller arbetstagare mellan 50 och drygt 60 år, inte längre hållbar. Ekonomisk-politiska kommitténs arbetsgrupp om den åldrande befolkningen beräknade att en höjning av den faktiska pensionsåldern med ett år skulle minska den väntade kostnadsökningen för de allmänna pensionerna med 0,6–1 procentenheter av BNP (förutsatt att den minskade användningen av förtidspension inte skulle leda till ytterligare pensionsrättigheter). Även med tanke på att pensionerna måste vara tillräckliga kommer det att vara viktigt att pensionssystemen görs mera sysselsättningsfrämjande: om människor kan bygga på sina pensionsrättigheter genom att arbeta längre än till den gängse pensionsåldern (antingen genom att kombinera arbetsinkomst med pension eller genom att uppskjuta uttaget av pension) eller välja att pensionera sig gradvis, kan detta ge ett viktigt bidrag för att säkra tillräckliga pensioner i framtiden.

De sociala trygghetssystemen gynnar ett tidigt utträde från arbetsmarknaden för äldre arbetstagare på många olika sätt. I vissa yrken är pensionsåldern lägre på grund av att de är fysiskt krävande. Ett alternativ till förtidspensionering av dessa grupper kunde vara att förbättra arbetsförhållandena och låta äldre arbetstagare i dessa yrken övergå till andra arbetsuppgifter. Personer som byggt upp pensionsrättigheter under lång tid kan ha rätt till pension långt innan de når den ordinarie pensionsåldern. Detta kan motiveras med rättviseskäl gentemot personer som varit tvungna att börja arbeta tidigt i livet – vanligen med låga inkomster – men detta bör inte hindra dem från att stanna kvar i arbete för att uppnå en högre pension.

Det är också vanligt att pensionssystemen straffar dem ekonomiskt som vill fortsätta att arbeta genom att pensionen minskar om förmånstagaren har inkomst av anställning eller genom att inte tillåta de personer som tar ut pension senare (och därför under en kortare återstående tid av livet) att fortsätta att tjäna in pensionsrättigheter. Villkoret att man måste sluta arbeta för att ta ut pension och olika behovsprövningar i pensionssystemen tenderar att avskräcka äldre personer från att stanna kvar i arbete. Det finns många begränsningar för hur stor inkomst man får ha utöver pensionen. I en del fall dras pensionen in och i andra görs det avdrag på pensionsbeloppet. Dessutom återspeglar pensionsnivån ofta inte alls eller bara delvis att en arbetstagare som senarelägger sin pensionering har betalat pensionsavgift längre och har en kortare förväntad tid att leva vid pensioneringen¹⁶.

Arbetslöshetsförmåner utgör i många medlemsstater ett annat skäl att lämna arbetsmarknaden. Äldre arbetslösa får ibland generösare förmåner och behöver ofta inte stå till arbetsmarknadens förfogande och söka arbete. I en del medlemsstater möjliggör invaliditetsförmånerna för en stor del av dessa att gå tidigt i pension, beroende på hur lätt det är att få dessa förmåner, om de berörda personerna får något stöd i sökandet efter ett mera passande arbete eller om utvecklingen av deras hälsotillstånd kontinuerligt övervakas.

3.5.2. Tendenser när det gäller de politiska reformerna och sysselsättningsfrämjande åtgärderna

Medlemsstaterna erkänner att EU:s mål att höja sysselsättningsgraden för personer mellan 55 och 64 år och genomsnittsåldern för utträde från arbetsmarknaden måste stödjas genom djupgående anpassningar av de sociala trygghetssystemen. Sådana reformer har nu inletts och kan komma att höja sysselsättningsgraden¹⁷ betydligt för personer i 50- och 60-årsåldern. De flesta medlemsstater har en tendens att lägga tyngdpunkten på reformering av förmånssystemen och underlåter att utveckla övergripande strategier för aktivt åldrande, men

¹⁶ Detta innebär att en persons "nettopensionsförmögenhet" minskas genom att pensionen senareläggs.

¹⁷ Sysselsättningsgraden är andelen personer i åldersgruppen som är tillgängliga och aktivt söker arbete.

alltfler understryker behovet att behålla den äldre arbetskraftens anställbarhet genom livslångt lärande, att lämna bättre stöd till arbetssökande, att anpassa arbetsvillkoren, att förändra attityder och bekämpa åldersdiskriminering och i en del fall att minska kostnaderna för att anställa äldre arbetskraft, bl.a. genom att sänka socialförsäkringsavgifterna.

Flera medlemsstater stramar upp villkoren för arbetslöshetsförmåner samtidigt som de erbjuder mera stöd till äldre arbetstagare i arbetssökandet. I Belgien anmodas äldre arbetslösa att registrera sig som arbetssökande och måste acceptera arbete upp till 58 år (i stället för som tidigare 57). Nederländerna avskaffar helt åldersgränsen för att slippa kravet att söka arbete (för närvarande 57½ år). Finland och Österrike utestänger arbetslösa från sina förtidspensionssystem och Tyskland kortar den period då arbetslöshetsersättning utbetalas till äldre arbetslösa. Följden av dessa åtgärder är att äldre arbetslösa inte längre kommer att betraktas som slutgiltigt utestängda från arbetsmarknaden.

Det håller på att bli svårt också för personer med ett långt yrkesliv att pensionera sig i förtid. I Spanien finns denna möjlighet huvudsakligen för personer som började förvärvsarbete före 1967. Italien ökar gradvis det antal pensionsgrundande år som krävs för ålderspension. Det är fortfarande möjligt i en del medlemsstater att pensionera sig före den ordinarie pensionsåldern men bara till priset av att pensionsförmånerna reduceras.

Gradvis pensionering, dvs. en kombination av delpension med deltidsarbete kan vara ett alternativ till att helt lämna arbetsmarknaden i förtid. Sådana alternativ finns redan eller håller på att införas i flera medlemsstater. De har dock en tudelad verkan: de kan leda till ökat förvärvsdeltagande om alternativet är att helt sluta arbeta, eller de kan minska utbudet av arbetskraft om arbetstagaren skulle ha fortsatt arbeta heltid om inte delpensionen funnits. Dessutom måste villkoren för alternativet att kombinera delpension med deltidsarbete bli mera attraktiva om det skall väljas av ett större antal arbetstagare i de länder där denna möjlighet finns (Tyskland, Belgien m.fl.).

En del medlemsstater börjar överväga en höjning av den ”normala” pensionsåldern, ofta inom ramen för flexibla pensionssystem. I Sverige genomfördes detta genom 1999 års reform och frågan diskuteras öppet i Tyskland som ett alternativ. Österrike och Frankrike höjer antalet pensionsgrundande år som krävs för full pension. I Frankrike innebär detta att ett ökande antal människor kommer att vara tvungna att fortsätta att arbeta efter den ordinarie pensionsåldern på 60 år om de vill tjäna ihop full pensionspoäng. Införandet av samma pensionsålder för kvinnor och män (t.ex. Belgien, Italien, Portugal, Förenade kungariket) eller för den privata och den offentliga sektorn (Österrike, Förenade kungariket) kommer också att bidra till att höja den faktiska pensionsåldern.

Det finns en tydlig tendens att låta äldre arbetstagare stanna kvar längre på arbetsmarknaden och att kombinera arbetsinkomster med pension eller, om de senarelägger sitt uttag av pension, att intjäna högre pensionsrättigheter. Möjligheten att pensionera sig senare övervägs till och med i länder med enhetlig grundpension (Danmark, Irland och Förenade kungariket). Andra medlemsstater inför pensionshöjningar, eller ökar dem, för personer som stannar kvar längre på arbetsmarknaden. Det finns dock fortfarande ett antal begränsningar för pensionstagares inkomster som utgör ett allvarligt hinder för fortsatt arbete; genom dem förvägras också äldre arbetstagare viktiga tillfällen att se till att de har en tillräcklig inkomst på ålderdomen.

En närmare koppling mellan livsinkomsten (eller inbetalade pensionsavgifter) och pensionsförmånerna har införts eller håller på att införas i ett antal medlemsstater. Den går särskilt ut på att inte bara ta hänsyn till de sista åren i yrkeslivet vid pensionsberäkningen,

vilket gör att arbetstagare som har mindre inkomster under de sista åren i arbete (på grund av deltidarbete eller ändrad yrkesinriktning) inte drabbas av orättvisa sänkningar av sina pensionsrättigheter.

Slutligen måste medlemsstater med omfattande tjänstepensionssystem övervaka inverkan på förtidspensionering av sådana system, som ofta gynnas i skattehänseende. Både Nederländerna och Förenade kungariket stramar upp villkoren för skattefördelar för privata tjänstepensionssystem som erbjuder förtidspensioner. I Förenade kungariket skall den godkända minimiåldern höjas från 50 till 55 år.

4. SITUATIONEN I DE ANSLUTANDE LÄNDERNA

Problemen inom de sociala trygghetssystemen i de anslutande länderna varierar stort från land till land, men följande inslag tycks vara mer allmänt förekommande¹⁸: (i) *lågt arbetskraftsdeltagande*: med några undantag uppvisar de anslutande länderna lågt arbetskraftsdeltagande, delvis som ett resultat av hög arbetslöshet och stor försörjningsbörda till följd av den omfattande användningen av förtids- och invaliditetspensioner under de ekonomiska omstruktureringsprocesserna på 1970- och 1980-talet. En del av dessa länder har mera traditionella sociala strukturer som gör att färre kvinnor förvärvsarbetar och det är svårare att förena arbete och familj (ii) *dåligt socialt skydd och skattesystem som inte främjar sysselsättning*: trots pågående reformer är de befintliga välfärdssystemen inte särskilt generösa i ekonomiska termer, de har oklara villkor för rätt till förmåner och ger ett dåligt socialt skydd; detta främjar en kultur där man hellre lever på bidrag än satsar på att söka arbete. Skattesystemen klarar ibland inte en effektiv skatteuppbörd även om skatten på arbete är relativt hög, och (iii) *informell ekonomi och invandring*: samtidigt som invandrare, legala eller illegala, ökar kapitalet och därmed dessa ekonomiers tillväxtpotential uppstår problemet med att göra arbete attraktivt för lågavlönade (legal invandring) och att förvandla odeklarerat arbete till reguljära anställningar (illegal invandring). Den legala invandringen skapar allvarliga problem både när det gäller det sociala skyddet för dessa arbetstagare och för den långsiktiga hållbarheten hos värdlandets sociala trygghetssystem.

De anslutande länderna bör förstärka sina sociala trygghetssystem och sin aktiva arbetsmarknadspolitik, så att försörjningsbördan för personer som uppbär långtidsförmåner minskar, anställbarheten för arbetssökande förbättras och arbetskraftsdeltagandet ökar, särskilt för kvinnor och äldre. När man överväger politiska åtgärder för att förlänga arbetslivet bör man dock ta hänsyn till de konkreta förhållandena i dessa samhällen, särskilt i fråga om den lägre förväntade livslängden, framför allt för män. Slutligen bör man skärpa de rättsliga påföljderna för odeklarerat arbete, som ibland har samband med den illegala ekonomin, och individuella program bör utvecklas för att göra det lönsamt att arbeta lagligt.

5. POLITISKA LÄRDOMAR SOM KAN DRAS

Utan att föregripa de politiska rekommendationer som skall utfärdas i de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och sysselsättningsriktlinjerna kan följande slutsatser dras av denna rapport när det gäller hur den sociala trygghetspolitiken kan bidra till arbetsförmåga och anställbarhet:

¹⁸ Det finns fortfarande för få undersökningsresultat för att man skall få en överblick över de viktigaste hinder för arbetskraftsdeltagande som orsakas av de sociala trygghetssystemens struktur och funktion i de anslutande länderna.

- (1) Medlemsstaterna bör se över och modernisera sina sociala trygghetssystem för att göra dem mera sysselsättningsfrämjande genom att avlägsna hinder och andra faktorer som avhåller från arbete och skapa de rätta förhållandena för att göra arbete mera attraktivt. Detta kan kräva att nya instrument införs, men betydande förbättringar kan åstadkommas genom att den nuvarande politiken ses över, så att bestämmelser i de gällande bidrags- och skattesystemen som inverkar negativt på människors villighet eller möjlighet att börja arbeta eller fortsätta att arbeta tas bort och skattetrycket på lågavlönade arbetstagare sänks.
- (2) Inget instrument eller bidragssystem kan ensamt göra det attraktivt att arbeta. Därför bör medlemsstaterna undersöka samspelet mellan målen på sådana områden som beskattning, sociala trygghetssystem och inkomstprövade bidragssystem när de genomför politiska åtgärder för att göra det mera attraktivt att arbeta. Det finns en tendens att de åtgärder som vidtas för att göra det lönsamt att arbeta har karaktären av lappverk; i stället bör medlemsstaterna utveckla en övergripande strategi som förenar sociala mål med ekonomiska, sysselsättningsrelaterade och budgetmässiga mål, vilket understryks i sysselsättningsriktlinje 8 och riktlinje 4 i den allmänna riktlinjen för den ekonomiska politiken. Det behövs också ett närmare samarbete mellan de olika organ och myndigheter som ansvarar för att genomföra reformer med inbördes samband.
- (3) Medlemsstaterna bör överväga att tillsammans med ekonomiska stimulansåtgärder införa icke-ekonomiska åtgärder. När medlemsstaterna reformerar det sociala skyddet bör de också lägga särskilt vikt vid de aspekter som har visat sig vara effektiva för att motivera människor att arbeta – som ett komplement till de ekonomiska stimulansåtgärderna – t.ex. följande:
 - (a) Tillräckligt utbud av omsorgstjänster (till rimlig kostnad och av hög kvalitet) för barn och andra anhöriga, t.ex. gamla och funktionshindrade familjemedlemmar.
 - (b) Arbetets kvalitet med hänsyn till sådana faktorer som flexibel arbetstid, möjligheter till utbildning, anställningstrygghet, tillräckligt skydd genom de sociala trygghetssystemen.
- (4) När de sociala trygghetssystemen ses över för att göra det lönsamt att arbeta bör särskild vikt fästas vid samspelet mellan de passiva bidragssystemen och aktiva åtgärder, särskilt när det gäller hjälp till arbetssökande och utbildning. Striktare villkor för bidrag kan bidra till att man kommer till rätta med de ekonomiska inslag i skattesystemen som avhåller människor från att arbeta, utan att bidragssystemen nödvändigtvis blir mindre generösa (dvs. varaktigheten av och nivån på förmånerna vid inkomstbortfall). När man vidtar åtgärder för att förbättra arbetsincitamenten är det viktigt att undvika att striktare villkor, särskilt när det gäller socialbidrag, medför allvarlig risk för fattigdom och social utestängning för särskilt utsatta människor.
- (5) Vid utvärderingen av bidragssystemens kostnadseffektivitet bör medlemsstaterna genomföra en mera grundlig och systematisk analys av konsekvenserna, och också ta hänsyn till verkningarna på medellång sikt. I synnerhet kan välutformade åtgärder för att få tillbaka människor i arbete

eller förlänga deras yrkesverksamma liv vara till fördel både för enskilda och för samhället i dess helhet.

- (6) Det är ett viktigt mål att avlägsna hinder för geografisk och yrkesmässig rörlighet, men framstegen har gått långsamt. Därför måste kraftfullare åtgärder vidtas på detta område. Medlemsstaterna måste fästa större vikt vid att främja rörlighet på arbetsmarknaden, t.ex. att övergå från deltid- till heltidsarbete, starta eget eller pensionera sig gradvis, och från odeklarerat arbete till reguljär anställning. Särskilda åtgärder kan gå ut på att utforma stödsystem som innehåller ekonomiska incitament, t.ex. rörlighetsbidrag och utbildnings- och lagstiftningsåtgärder. Utbildning i ett livslångt perspektiv är också avgörande i detta avseende.
- (7) Slutligen bör medlemsstaterna se till att kompletterande sociala trygghetssystem, när de blir ett viktigt inslag i det sociala skyddet, utformas på ett sådant sätt att de inte hindrar arbetstagarnas rörlighet i arbetslivet eller deras yrkeskarriär.