



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.12.2003
KOM(2003) 842 endelig

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

**Modernisering af den sociale beskyttelse med henblik på flere og bedre job – en
helhedsstrategi, der skal bidrage til virkeliggørelse af målsætningen om, at arbejde skal
kunne betale sig**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Behov for at modernisere politikkerne vedrørende social beskyttelse.....	6
3.	Bedre politikker for social beskyttelse og arbejdsmarkedsovergang.....	7
3.1.	Fra overførselsindkomst til beskæftigelse: hjælp til at opnå økonomisk uafhængighed	8
3.1.1.	Hindringer for integration i arbejdsmarkedet af personer på understøttelse.....	9
3.1.2.	Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	10
3.2.	Forening af arbejde med familieliv og støtte til erhvervsaktive forældre.....	11
3.2.1.	Hindringer for arbejdsmarkedsintegration af udearbejdende forældre	12
3.2.2.	Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	14
3.3.	Fra job til job: fremme af erhvervsmæssig og geografisk mobilitet	15
3.4.	Fra uarbejdsdygtighed til arbejde: en ny start til mennesker med helbredsproblemer.....	16
3.4.1.	Hindringer for arbejdsmarkedsintegration af mennesker med helbredsproblemer....	17
3.4.2.	Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	17
3.5.	Forlængelse af arbejdslivet	19
3.5.1.	Hindringer for længere arbejdsliv i de nuværende sociale sikringssystemer.....	19
3.5.2.	Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger	20
4.	Situationen i tiltrædelseslandene.....	22
5.	Nyttige politiske erfaringer	22

1. INDLEDNING

I marts 2003 opfordrede Det Europæiske Råd Kommissionen til "*i god tid inden Det Europæiske Råds møde i foråret 2004 at aflægge rapport om forbedringen af de overordnede rammer for politikken for social beskyttelse gennem større vægt på tilskyndelselementets effektivitet (f.eks. overførselsordninger, forening af familie- og arbejdsliv, foranstaltninger for ældre) og kortlægning af bedste praksis*".

Denne meddelelse omhandler primært den vigtige indsats for at fremme mere effektive arbejdsincitament i de sociale sikringssystemer, samtidig med at det centrale mål om at sikre alle et højt socialt beskyttelsesniveau og undgå for store budgetmæssige omkostninger stadig følges. Det er et spørgsmål, som har vakt betydelig politisk interesse i alle medlemsstater, som næsten alle forsøger at forøge arbejdsmarkedsdeltagelsen. Dette er afgørende for at fjerne den langsigtede trussel, som den aldrende befolkning udgør for de sociale sikringssystemers økonomiske og sociale bæredygtighed. Forøgelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen, især blandt de dårligst stillede grupper, ses også som den bedste sikring mod fattigdom og social udstødelse.

På EU-niveau støttes og fremmes medlemsstaternes indsats for at revidere de sociale sikringssystemer med henblik på at gøre dem mere beskæftigelsesvenlige gennem styrket koordinering af den økonomiske politik, beskæftigelses- og socialpolitikken. Der er fastlagt ambitiøse mål på EU-niveau for 2010: at øge den samlede beskæftigelsesfrekvens til 70 %, beskæftigelsesfrekvensen for kvinder til 60 % og beskæftigelsesfrekvensen for de 55-64-årige til 50 %. Disse mål støttes af forskellige retningslinjer og henstillinger indeholdt i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og i retningslinjerne for beskæftigelsen samt i de fælles målsætninger for den åbne koordinationsmetode på områderne for pensioner og social integration. Som en del af den politiske dagsorden for moderniseringen af den europæiske sociale model skal de sociale sikringssystemer tilpasses rammerne af en aktiv velfærdsstat for at sikre, at det kan betale sig at arbejde, samtidig med at de socialpolitiske mål om f.eks. bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse fastholdes. Men disse målsætninger strider ikke imod hinanden. Den bedste sikring mod social udstødelse er et job, som det hed sig i Lissabon-konklusionerne. Det er derfor nødvendigt at koordinere indsatsen på tværs af flere politikområder, og der er behov for at benytte en mere integreret tilgang, som kombinerer fokus på de sociale sikringssystemers rolle og funktioner med behovet for at opretholde tilstrækkelige incitament til, at mennesker kommer i varig beskæftigelse, og som også fokuserer på virkningen af lige så relevante politikker på arbejdsmarkeds-, sundhedspleje- og familieydelelsesområderne.

Beslutningen om at acceptere et job påvirkes af økonomiske og en lang række ikke-økonomiske faktorer. "Arbejde skal kunne betale sig" er blevet brugt som en betegnelse for politikker, der søger at reformere skatte- og overførselssystemerne med henblik på at skabe tilstrækkelige økonomiske incitament til at tage arbejde, blive i arbejde, øge arbejdsindsatsen og investere i uddannelse. Sådanne strategier er omfattet af beskæftigelsesretningslinje 8 og den overordnede politiske retningslinje 4¹. Både den fælles rapport om beskæftigelsen og gennemførelsesrapporten for de overordnede politiske retningslinjer analyserer i detaljer medlemsstaternes indsats på dette område.

¹ Jf. KOM(2003) 176 endelig og KOM(2003) 170 endelig.

Både de overordnede politiske retningslinjer og beskæftigelsesretningslinjerne samt deres gennemførelsesrapporter omhandler også fremover målsætningen om, at "arbejde skal kunne betale sig" ud fra en økonomisk og en beskæftigelsespolitisk synsvinkel. I meddelelsen "Strømlining af den åbne koordination inden for social beskyttelse"² anfører Kommissionen, at "i denne forbindelse omfatter både den økonomiske politik og beskæftigelsespolitikken passende incitamenters til at tage arbejde, blive i arbejde, øge arbejdsindsatsen og investere i uddannelse. Det vil især sige, at de opererer med tilskyndelseselementet i samspillet mellem skatte- og overførselsordninger samt med aktive arbejdsmarkedsforanstaltninger".

Mens de økonomiske incitamenters i skatte- og overførselsordningerne er kernen i de politikker, der skal sikre, at arbejde kan betale sig, spiller også de ikke-økonomiske incitamenters som f.eks. pasningsordninger for børn, handicappede og svage ældre, jobsøgningsassistance, uddannelse, sundhedspleje osv. en vigtig rolle. Der er derfor behov for en helhedsstrategi med et bredt spektrum af incitamenters, både økonomiske og ikke-økonomiske, som kan støtte arbejdsevnen og beskæftigelsesegnetheden blandt borgerne og sikre, at arbejde kan betale sig.

Meddelelsen kortlægger de største udfordringer og de politiske løsninger, medlemsstaterne har valgt med henblik på at gøre de sociale sikringsordninger mere beskæftigelsesorienterede. Den er baseret på de besvarelser, som delegationerne afleverede til Udvalget for Social Beskyttelse i september 2003, af et spørgeskema udarbejdet af Generaldirektoratet for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Arbejdsmarkedsforhold (GD EMPL). Spørgeskemaet fokuserer på indkomststøtteforanstaltninger, herunder beskatningen heraf, for personer i den erhvervsaktive alder, herunder incitamenters til at fastholde ældre arbejdstagere længere på arbejdsmarkedet, og på foranstaltninger, som gør det lettere at forene arbejde og familieliv. Meddelelsen er baseret på en nylig rapport om social beskyttelse og beskæftigelse udarbejdet af GD EMPL til drøftelse i Udvalget for Social Beskyttelse³. Den tager desuden hensyn til en rapport udarbejdet af en ekspertgruppe under Beskæftigelsesudvalget⁴, som fokuserede på samspillet mellem skatter og overførselsindkomster, som er det vigtigste punkt i debatten om, at arbejde skal kunne betale sig.

Rapporten "Making Work Pay" udarbejdet til Beskæftigelsesudvalget af ekspertgruppen under Beskæftigelsesudvalget

Rapporten afdækker de vigtigste faktorer, der ligger til grund for de (manglende) økonomiske incitamenters, der gør det tillokkende at søge, tage og forblive i arbejde. Det fremgår, at økonomiske incitamenters i vid udstrækning er afgørende for, om der sker ændringer på arbejdsmarkedet eller ej, og at de derfor udgør en vigtig fordelingsmekanisme. Hertil kommer de ikke-økonomiske faktorer og udformningen af de sociale sikringsystemer, som også er af betydning for at gøre det attraktivt at arbejde.

Rapporten indeholder en analyse af, hvilke midler der kan anvendes for at øge de økonomiske fordele ved at tage arbejde. Der anvendes eksempler fra medlemsstaterne for at illustrere forskellige politiske løsninger. Rapporten retter i særdeleshed opmærksomheden mod den klassiske afvejning mellem fordelene ved støtteprogrammer for lavindkomstgrupper, der gør det muligt at afhjælpe fattigdommen med præcist målrettede ydelser, og målsætningen om at

² KOM(2003) 261.

³ En revideret udgave af Kommissionens dokument "Key Issues on Social Protection and Employment" blev drøftet af Udvalget for Social Beskyttelse den 13.6.2003.

⁴ Rapporten "Making Work Pay" udarbejdet af ekspertgruppen under Beskæftigelsesudvalget blev drøftet i udvalget den 9.10.2003.

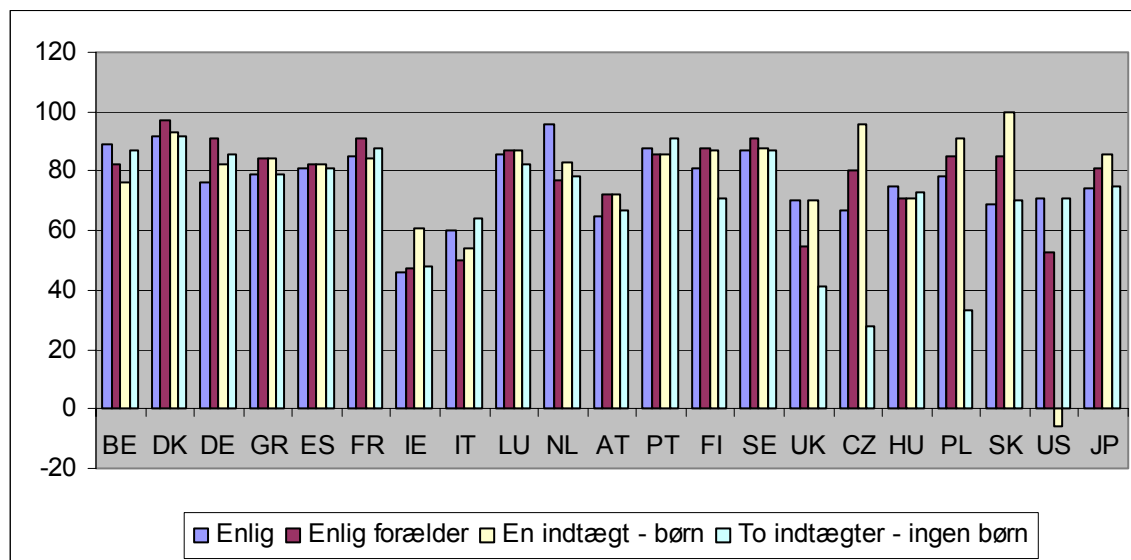
opretholde ønskelige arbejdsincitament og undgå uholdbare budgetomkostninger. Det understreges, at der er tre aspekter, man skal tage hensyn til, når man udformer politikker, der skal gøre det mere attraktivt at arbejde:

1. *Øget udbud af arbejdskraft: Arbejdsløshedsfælder, inaktivitetsfælder og lavindkomst- eller fattigdomsfælder påvirker det samlede arbejdskraftudbud i negativ retning og skal reduceres, så beskæftigelsesfrekvensen og væksten i beskæftigelsen øges, og afhængigheden af overførselsindkomster nedbringes.*
2. *Afhjælpning af fattigdom: Sociale sikringssystemer og indkomstbestemte ordninger indebærer støtte til familier med lave indkomster og spiller en vigtig rolle ved afhjælpning af fattigdom.*
3. *Budgetomkostninger: Foranstaltninger omfattende incitament, der skal sikre, at det kan betale sig at arbejde, bør være omkostningseffektive og i overensstemmelse med den mere overordnede budgetplanlægning.*

Disse aspekter indgår i, hvad man undertiden refererer til som en udfordringstrekant på grund af de indbyrdes afvejninger, der må foretages. Hvis medlemsstaterne skal have held med at virkeliggøre målsætningen om, at det skal kunne betale sig at arbejde, er det nødvendigt at finde en passende ligevægt i denne udfordringstrekant.

Rapporten indeholder en analyse af dataene vedrørende de tre hovedindikatorer for lavindkomst eller fattigdomsfælder, arbejdsløshedsfælder og inaktivitetsfælder⁵.

Indikator for arbejdsløshedsfælden (ved 67 % for en gennemsnitlig industriarbejder 2001)



Det mest interessante resultat i rapporten viser, at en person, som udskifter sin arbejdsløshedsunderstøttelse med en erhvervsindkomst, går glip af næsten 80 % af

⁵ En detaljeret beskrivelse af den anvendte metodik i og resultaterne af det projekt, som Kommissionens tjenestegrene (ECFIN, EMPL, TAXUD, EUROSTAT) og OECD har gennemført i fællesskab med henblik på beregning af lavindkomst-, arbejdsløsheds- og inaktivitetsfælder findes i Europa-Kommissionens økonomidokument nr. 195 om arbejdsløshedsindikatorer og lavindkomstfælder ("Indicators of Unemployment and low-wage traps").

bruttoindkomststigningen. Resultatet er det samme i næsten alle medlemsstater. Der er nogle undtagelser, men selv i disse tilfælde er det stadig mere end halvdelen af bruttogevinsten, der går tabt. Arbejdsløshedsfælden er således et alvorligt problem i de fleste medlemsstater, da nettofordelen ved at give afkald på overførselsindkomsten er lav. Med hensyn til inaktivitetsfælden og lavindkomst- eller fattigdomsfælden er situationen blandet. I nogle lande giver bruttoindkomststigninger sig overhovedet ikke udslag i nettoindkomststigninger, og de er derfor ikke økonomisk attraktive. I andre lande afstedkommer en stigning i bruttoindkomsten også en stigning i nettoindkomsten. Samlet set når rapporten frem til, at der ofte mangler økonomiske incitamentter for mennesker på arbejdsløshedsunderstøttelse (arbejdsløshedsfælden) og for mennesker, som modtager sociale ydelser (inaktivitetsfælden), medens der for mennesker i lavtlønnede job mangler incitamentter til at skifte til et bedre betalt job (lavindkomst- eller fattigdomsfælden).

Af konklusionerne fremgår det med tydelighed, at der ikke findes noget enkeltinstrument, der kan sikre, at det kan betale sig at arbejde for alle i alle situationer. Det er hovedsagelig landespecifikke omstændigheder, der er bestemmende for problemets art og omfang, og for hvor effektivt det eventuelt vil kunne løses. Selv om mangelen på økonomiske incitamentter, der skal sikre, at det kan betale sig at arbejde, normalt skyldes, at sådanne incitamentter kolliderer med ordninger, der primært har andre formål, navnlig at afhjælpe fattigdom, er det vigtigt, at de politikker, der fremmer lysten til at arbejde, inddrages i andre politikker og omdannes, så de ikke har den samme negative indvirkning på arbejdsstyrken. Politikker, der sikrer, at det kan betale sig at arbejde, bør integreres fuldt og helt i arbejdsmarkedspolitikkerne.

2. BEHOV FOR AT MODERNISERE POLITIKKERNE VEDRØRENDE SOCIAL BESKYTTELSE

Social beskyttelse er baseret på princippet om en fordeling af individuelle risici efter gensidighedsprincippet og skaber et mere effektivt beskyttelsesniveau og bedre dækning, end der kan opnås gennem individuel forsikring. Social beskyttelse bør sikre en rimelig indkomstkompensation, som garanterer mennesker, der ikke kan forsørge sig selv gennem beskæftigelse, en anstændig levestandard. Beskyttelsen omfatter en lang række situationer, som er fastlagt i og kontrolleret via gennemførelsesbestemmelser: sygdom, handicap, alderdom, ledighed og lav indkomst. Socialsikringsinstitutionernes primære funktion er at yde sikkerhed mod risici og farer. I forbindelse hermed kan skatte- og overførselsordningerne have en forstyrrende indvirkning på arbejdsmarkedets effektivitet.

Sådanne forstyrrende indvirkninger betegnes normalt i litteraturen som inaktivitets-, ledigheds- og fattigdomsfælder⁶. *Inaktivitets-/ledighedsfælden* opstår, når overførslerne er for høje sammenlignet med de forventede indtægter af arbejde, og/eller når en væsentlig del af den optjente indkomst skal betales i skat, hvis en person kommer i arbejde. *Fattigdomsfælden* opstår, når lavtlønnede arbejdstagere har et umiddelbart ringe økonomisk incitament til at forøge antallet af arbejdstimer, eller når en ægtefælle i en husstand, normalt kvinden, kun har et ringe incitament til at komme ud på arbejdsmarkedet. Også incitamentet til at arbejde på deltid eller til at investere i uddannelse for at komme længere op på lønstigen er svagt.

⁶ Præcise målinger af disse indvirkninger findes i Kommissionens og OECD's fælles projekt vedrørende beregning af den effektive beskatning af arbejde (Joint Commission-OECD project on calculating the effective tax rates on labour).

Skatte- og overførselspolitikkerne skal derfor omformuleres, så de mindsker risikoen for, at mennesker havner i inaktivitets-, ledigheds- og fattigdomsfældeerne. Det er med andre ord et højt socialt beskyttelsesniveau, der står på ønskelisten, når blot incitamenterne til at arbejde bevares. Der er ingen nemme løsninger på dette problem, da en reform af skatter og sociale ydelser, der skal sikre, at arbejde kan betale sig, kræver et kompromis mellem forskellige politiske mål. I en sådan afvejning er den grad af valgfrihed, den enkelte får tilbudt af de forskellige instanser, en relevant problemstilling, ligesom valget mellem individuelt baserede sociale ydelser og familie- eller husstandsbaseede ydelser – en problemstilling, som også er vigtig i forhold til ligestillingen mellem mænd og kvinder.

En modernisering af medlemsstaternes sociale sikringssystemer ved at afskaffe systembetingede demotivationsfaktorer for arbejde og tilvejebringe de rette incitament og rammebetingelser, der skal gøre det mere attraktivt at arbejde, er helt afgørende, hvis disse systemer skal gøres mere beskæftigelsesrettede og dermed fremme en højere arbejdsmarkedsdeltagelse. Dette vil igen bidrage til at gøre de sociale sikringssystemer mere bæredygtige på lang sigt.

For at skabe højere beskæftigelse er det af helt afgørende betydning, at arbejdstagerne støttes i overgangen fra en arbejdsmarkedssituation til en anden, dvs. når de skifter status på arbejdsmarkedet, f.eks. fordi de er uden arbejde og søger efter job, planlægger at skifte til en anden jobtype, -placering eller -funktion, forsøger at avancere eller overvejer at gå på pension. Denne meddelelse er struktureret i overensstemmelse med de forskellige roller, som de sociale sikringssystemer skal spille i forbindelse med indsatsen for at fremme en vellykket overgang mellem forskellige former for arbejdsmarkedsdeltagelse i fem forskellige arbejdsmarkedssituationer:

- fra overførselsindkomst til beskæftigelse
- forening af arbejde med familieliv
- fra job til job
- fra uarbejdsdygtighed til arbejde og
- forlængelse af arbejdslivet.

3. BEDRE POLITIKKER FOR SOCIAL BESKYTTELSE OG ARBEJDSMARKEDSOVERGANG

I overensstemmelse med ovenstående tilgang undersøges i dette kapitel samspillet mellem sociale sikringsordninger og forskellige former for arbejdsmarkedsovergang. Målet er at finde frem til de strategier, der fremmer arbejdsmarkedsdeltagelsen gennem bedre anvendelse af den sociale beskyttelse. For hver enkelt form for arbejdsmarkedsovergang afdækkes de forhindringer, som personer på overførselsindkomst møder, når de skal integreres på arbejdsmarkedet, herunder den rolle, som kriterierne for at opnå ydelser spiller, lige som det undersøges, hvordan integrationen gennemføres, og hvordan overførselsordningerne forvaltes i almindelighed. Analysen ser derefter nærmere på de seneste politiske reformer, der er vedtaget eller planlægges vedtaget, og hvis sigte er at håndtere den slags forhindringer og sikre, at arbejde kan betale sig. Analysen er baseret på tilgængelige informationer og understøttes af eksempler på god praksis.

I diskussionen af disse forskellige former for arbejdsmarkedsovergang indgår følgende typer overførselsordninger: (i) arbejdsløshedsforsikring og arbejdsløshedsunderstøttelse; (ii) garanteret mindsteindkomst og andre former for sociale hjælpeforanstaltninger (herunder boligtilskud); (iii) beskæftigelsesbetingede overførsler og andre lignende ydelser; (iv) støtte til familier og forældre (familieydelse, ordninger for barselsorlov, fædreorlov og forældreorlov, børnepasningstilskud og -tilbud, ældrepleje og hjælp til handicappede); (v) førtidspension og (vi) støtte i forbindelse med sygdom, invaliditet og arbejdsrelaterede skader.

I forbindelse med de forskellige politikker, der skal gøre det mere attraktivt at arbejde, skal det understreges, at den økonomiske belønning hverken er den eneste eller vigtigste faktor ved fastlæggelsen af, hvor godt eller tillokkende et job er. Set med arbejdstagerens øjne er et interessant job et job, der giver den pågældende både økonomisk (løn, pensionsordning) og ikke-økonomisk udbytte, som mere eller mindre subjektivt defineres ud fra en bred vifte af forhold, f.eks. jobstatus, arbejdsgiveradfærd, uddannelsesmuligheder og undervisning på jobbet, arbejdstid, type kontraktmæssigt ansættelsesforhold, frynsegoder fra arbejdsgiver (småbørnspasning, undervisning, sundhedspleje, bolig osv.), afstand til arbejde og pendling.

3.1. Fra overførselsindkomst til beskæftigelse: hjælp til at opnå økonomisk uafhængighed

I løbet af de sidste ti år har man i EU igen undersøgt, hvad sociale overførsler betyder for lediges tilskyndelse til aktivt at søge job. Der har hidtil været fokuseret på arbejdsløshedsunderstøttelsen og dens påvirkning af de personer, der forsøger at komme ind på arbejdsmarkedet igen efter en ledighedsperiode. Dette fokus er nu udvidet til andre sociale overførsler, herunder især indtægtsbestemte overførsler. Det er også blevet undersøgt, hvordan de sociale overførsler påvirker de personer, der søger ind på arbejdsmarkedet for første gang. Der er blevet iværksat en række politiske reformer på baggrund af den høje ledighed, herunder især langtidsledighed, og et ønske om at sikre, at de sociale sikringsordninger ikke opmuntrer folk til at udsætte beskæftigelse eller endog får dem til at vælge at leve på sociale overførsler i stedet for at være i beskæftigelse. Det er også sket som en reaktion på den høje beskatning af arbejde og de høje bidrag til social beskyttelse. I mange tilfælde har sådanne reformer imidlertid givet anledning til skepsis i offentligheden på grund af deres indvirkning på jobkvaliteten og fattigdomsrisikoen. De er derfor først blevet gennemført efter en intens offentlig debat og vanskelige forhandlinger med arbejdsmarkedets parter.

Flere medlemsstater har strammet op på betingelserne for støtteberettigelse for at forøge den lediges tilskyndelse til at acceptere jobtilbud, for at udvikle effektive metoder til at imødegå uretmæssige krav og misbrug af systemerne og for at afkorte støtteperioden. I visse tilfælde er støtteniveauerne faldet efter iværksættelsen af sådanne foranstaltninger. Det har ikke kun gjort sig gældende for arbejdsløshedsunderstøttelse, men også for invalide- og førtidspension, som i visse medlemsstater er blevet en erstatning for arbejdsløshedsunderstøttelse, hvilket skal ses på baggrund af den industrielle omstrukturering i 1980'erne, hvor mange ældre ledige havde vanskeligt ved at komme tilbage til arbejdsmarkedet.

Mange medlemsstater har forøget investeringerne i aktive foranstaltninger for at hjælpe de personer, der forsøger at komme ind på arbejdsmarkedet igen eller for første gang, med at forbedre deres beskæftigelsesegnethed. Det drejer sig typisk om instrumenter på udbudssiden, f.eks. undervisning og individualiseret hjælp til jobsøgning, men i mange tilfælde har det været i forbindelse med foranstaltninger som f.eks. beskæftigelsesstøtte og reducerede bidrag til sociale sikringsordninger for at skabe en efterspørgsel på arbejdsmarkedet efter dårligt stillede medarbejdere (unge med ingen eller kort uddannelse, handicappede, ældre ledige

osv.). Sidstnævnte aspekt er især blevet fremhævet i forbindelse med politiske strategier til udvikling af mere rummelige arbejdsmarkeder, hvor det at få arbejde anses for den sikreste vej til social integration af mennesker, som ellers risikerer fattigdom og social udstødelse.

En revision af støttesystemerne kombineres i flere og flere lande med forsøg på at gøre arbejde økonomisk mere attraktivt gennem indførelse af foranstaltninger, som i tilstrækkelig grad gør nettoindkomsten for de personer, der tager et job, højere end det, de ville modtage i støtte, ved at give dem lov til fortsat at modtage en vis indkomststøtte eller ved at sænke skattebyrden for lavtlønnede lønmodtagere. Disse foranstaltninger er i første omgang blevet iværksat for at opmuntre folk til at tage lavtlønnede job eller deltidsarbejde, som de ellers ville være tilbøjelige til at afvise, hvis lønnen kun var marginalt højere end støttebeløbet.

3.1.1. Hindringer for integration i arbejdsmarkedet af personer på understøttelse

Arbejdsløshedsydelse spiller en vigtig rolle i sikringen af de ledige mod midlertidigt indtægtstab under en ledighedsperiode. Derudover bidrager de til mere effektiv jobmatching ved at give den ledige mulighed for at udvælge jobtilbud med omhu og undgå forhastede beslutninger. De spiller også en vigtig makroøkonomisk rolle ved at bidrage til opretholdelsen af en samlet efterspørgsel under en lavkonjunktur eller i økonomiske nedgangstider. På den anden side kan arbejdsløshedsydelse bidrage til at mindske interessen for at arbejde, hvis de udbetales over en lang periode og ikke overvåges eller kontrolleres i tilstrækkeligt omfang ud fra klare krav om aktiv jobsøgning, arbejdstests og deltagelse i aktive arbejdsmarkedspolitiske programmer.

I de fleste medlemsstater har den bagvedliggende tilgang til at imødegå risikoen for en sådan manglende interesse bestået i en stramning af vilkårene for at modtage støtte ved jobsøgning og andre relevante aktiviteter. Et initiativ, der har vundet støtte og større udbredelse, har været at inddrage den ledige personligt ved at gøre retten til at modtage ydelser betinget af, at der indgås en kontrakt, som forpligter den pågældende til at udføre visse aktiviteter, som bl.a. kan bestå i aktiv jobsøgning, uddannelse, erhvervelse af jobberfaring gennem arbejde i en frivillig organisation eller i en miljøgruppe eller ved at tage imod et passende jobtilbud fra den offentlige arbejdsformidling. En sådan model skal imidlertid overvåges nøje for at forhindre, at en reduktion af eller inddragelse af støtte resulterer i fattigdom og social udstødelse. Særligt bekymrende er det, at 39 % af de ledige i EU i 2000 var fattigdomstruede⁷ (44 % mænd og 33 % kvinder) til trods for de iværksatte indkomstkompensationsordninger.

Sociale sikringssystemer påvirker også muligheden for arbejde ved hjælp af en speciel funktion: Anvendelsen af trangskriteriet har vundet stadig større indpas i en række medlemsstater i et forsøg på at inddæmme stigningen i udgifterne til social beskyttelse, samtidig med at man har koncentreret ressourcerne om de mennesker, der har det største behov (dvs. husstande med indkomster under en vis grænse). Ifølge oplysninger fra ESSPROS udgjorde de trangbestemte ydelser ca. 10 % af de samlede udgifter til social beskyttelse i EU i 1999. I Irland udgjorde de næsten 28 % af de samlede udgifter og i Det Forenede Kongerige 17 %. Den øgede anvendelse af trangskriteriet er slået igennem på en lang række sociale sikringsordninger, herunder især boligtilskud, social bistand, arbejdsløshedsydelse og handicapydelse.

⁷ Fattigdomsrisiko defineres som det at leve i en husstand med en ækvivalensindkomst på under 60 % af den nationale median.

Problemet med at anvende trangskriteriet er, at det skaber en kunstig grænse, der, når den overskrides, f.eks. i forbindelse et nyt job, medfører en drastisk beskæring af ydelserne. Det kan f.eks. betyde, at en husstand kun får en marginalt højere eller endog en lavere nettoindkomst, end før den gik fra overførselsindkomst til beskæftigelse. Et lignende problem opstår ved at indføre krav om beskæftigelse for at opnå visse sociale sikringsydelser, f.eks. når udbetaling af højere børneydelse gøres betinget af, at en af forældrene er ledig. I de senere år har nogle medlemsstater i deres planlægning af forskellige former for sociale sikringsydelser forsøgt at forholde sig til problemerne med de demotiverende virkninger, der opstår i forbindelse med indtægtsbestemte ydelser og krav om beskæftigelse. Irland har for eksempel afskaffet eller mindsket de økonomiske faktorer, der har virket demotiverende for beskæftigelse bl.a. ved at fastfryse det absolutte niveau for børnebestemte tillæg til ydelsen og ved at forøge den almindelige børneydelse. Endelig har man indført overgangsordninger, hvor ydelser udbetales efter en glidende skala, der skal tilskynde yderligere til at tage et job. Boligtilskuddene i Frankrig gør det sværere at komme ud af "Revenu Minimum d'Insertion" (RMI), da det giver en væsentlig indtægtsnedgang, hvilket især rammer deltidsansatte på mindsteløn. Derfor var målet med reformen af boligydelsen i 1991 at fjerne denne skævhed, der virkede hindrende for en overgang fra RIM til beskæftigelse.

Generelt har medlemsstaterne gennem skattelettelser forsøgt at rette op på de demotiverende forhold, der opstår i forbindelse med sociale sikringsordninger ved at tillade en kombination af ydelser og arbejde og endelig ved at tilbyde en gunstigere social sikringsordning og beskatningsform. Disse initiativer har sandsynligvis haft den virkning, at marginalsattesatsen (Marginal Effective Tax Rates) er faldet, men samtidig mangler der en klar evaluering af disse politikker, for så vidt angår deres indvirkning på beskæftigelsen og på de budgetmæssige udgifter og provenu på kort og mellemlang sigt. Det er kun få medlemsstater, der fortæller, hvor mange mennesker der modtager ydelse under en bestemt ordning, eller hvor meget marginalsatten skønnes at være reduceret, eller hvor høje udgifterne har været til finansiering af de støtteordninger, der skal gøre det mere tiltrækkende at arbejde⁸.

Selv om de formelt ikke udgør en del af de sociale sikringssystemer, har flere medlemsstater gennemført mindstelønspolitikker, der skal løse problemet med de fattige lønmodtagere. Hvis mindstelønnen fastsættes højt nok over arbejdsløshedsunderstøttelsen og andre tilknyttede ydelser, kan den gøre lavtlønsjob mere attraktive og dermed bidrage til, at det kan betale sig at arbejde. I bestræbelserne på at undgå negativ påvirkning af efterspørgslen efter arbejdskraft og dermed forringe jobmulighederne har nogle medlemsstater imidlertid gennemført yderligere ordninger for at yde kompensation til arbejdsgivere, der ansætter medarbejdere med lav produktivitet til en løn, der ligger over det hypotetiske frie markedsniveau.

3.1.2. Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger

På baggrund af aktiveringsprincippet i den europæiske beskæftigelsesstrategi har flere medlemsstater indført en lang række foranstaltninger, som har til formål at undgå, at arbejdsløshedsunderstøttelsesordninger fratager nogen incitamentet til at arbejde, samtidig med at de opmuntrer ledige til at tage et arbejde. Nogle af disse foranstaltninger er målrettet mod efterspørgslen efter arbejdskraft, mens andre direkte påvirker udbuddet af arbejdskraft.

⁸ Det gør sig gældende for Frankrig, der i bestræbelserne på at forbedre de økonomiske incitamenter til at søge job gennemførte en reform af ejendomsskatten i 2000, indførte et skattefradrag (Prime Pour l'Emploi) i 2001 og gav mulighed for at kombinere arbejde og modtagelse af forskellige sociale ydelser. Selv om de budgetmæssige virkninger af disse tre ordninger var anslået til 4 mia. EUR, steg den disponible indkomst i de berørte husstande med ca. 3 %, hvilket medførte et fald på mere end 4 procentpoint i den højeste indirekte marginalskatteprocent.

De gennemførte foranstaltninger kan inddeles i tre hovedkategorier: (i) beskæftigelsesfremmende initiativer, (ii) kombination af sociale ydelser og arbejde samt (iii) mere favorable sociale sikringsordninger og skatteregler.

- (1) Med hensyn til beskæftigelsesfremmende initiativer (udbud af arbejdskraft) fokuserer medlemsstaterne på foranstaltninger, som (i) begrænser størrelsen (Spanien) eller varigheden (Tyskland) af arbejdsløshedsunderstøttelsen; (ii) koordinerer arbejdsløshedsforsikring med sociale bistandsydelser; (iii) motiverer unge (Finland) eller fremmer nyansættelse af unge og voksne over 25 år, som ikke tidligere har været i fast arbejde (Italien); (iv) gør udbetaling af aktiveringsydelser (dagpenge) afhængig af jobsøgning og deltagelse i aktiveringstilbud efter en vis ledighedsperiode (Finland) og (v) gør brug af ydelser til mennesker i arbejde, dvs. beskæftigelsesafhængige skattefradrag og ydelser samt andre foranstaltninger med et lignende formål. Hvad angår ydelser til mennesker i arbejde, har flere medlemsstater tidligere eller for nylig indført direkte økonomiske incitamer i form af skattelettelse, der skal gøre det fordelagtigt at arbejde. I betragtning af det antal mennesker, der er kommet i arbejde igen efter indførelsen af disse skattefradrag, er erfaringerne i medlemsstaterne opmuntrende. Et væsentligt problem ved sådanne ordninger er dog, at de kan få arbejdsgiverne til at skære ned i de lønninger, de er villige til at betale. Et andet problem er, at den nederste grænse for sociale ydelser i visse tilfælde (Nederlandene) er koblet op på mindstelønnen, og derfor er det økonomiske incitament til at acceptere et job til mindsteløn ofte lavt.
- (2) Det andet politiske indsatsområde for medlemsstaterne vedrører muligheden for at kombinere kravet på sociale ydelser med arbejdsindtægt (udbud af arbejdskraft) ved at tillade: (i) en kombination af deltids- eller fuldtidsarbejde med delvise arbejdsløshedsydelser eller -bistand (Spanien, Irland og Portugal) eller med en række andre overførselsordninger og specifikke arbejdsløshedsydelser, RMI, ydelser til enlige forældre, ASS, og ydelser til handicappede (Frankrig) og (ii) incitamer til opstart af egen virksomhed eller fremme af selvstændig virksomhed gennem ret til modtagelse af arbejdsløshedsydelser som en engangsbetaling (Spanien).
- (3) Det tredje politiske indsatsområde vedrører mere favorable skatte- og socialsikringsordninger for både arbejdstagere (udbud af arbejdskraft) og arbejdsgivere (efterspørgsel efter arbejdskraft). Da denne meddelelse ikke omhandler politiske foranstaltninger vedrørende efterspørgslen efter arbejdskraft, afspejler følgende kun de foranstaltninger, som medlemsstaterne har gennemført med henblik på at påvirke udbuddet af arbejdskraft: (i) mere favorable skatteordninger for ældre arbejdstagere, der forlænger deres arbejdsliv (Spanien); (ii) reform af ejendomsskatterne med henblik på ikke at straffe personer, der kommer ind på arbejdsmarkedet, herunder især lavindkomsthushold, og total skattefritagelse for modtagere af RMI (Frankrig) og (iii) delvis reduktion af eller fritagelse for de bidrag til sociale sikringsordninger, som særlige arbejdstagergrupper skal betale, f.eks. arbejdstagere, der arbejder under belastende forhold, handicappede osv. (Frankrig og Portugal).

3.2. Forening af arbejde med familieliv og støtte til erhvervsaktive forældre

Offentlig støtte til at skabe en bedre sammenhæng mellem arbejds- og familieliv tjener to formål. For det første er formålet med familieydelser at hjælpe familier, når de udfører opgaver, som er grundlæggende for selve opbygningen og bevarelsen af samfundet. Det omfatter navnlig støtte til familier, når de føder, opfostrer og uddanner børn, og når de yder

omsorg til afhængige familiemedlemmer, herunder især syge, handicappede eller ældre pasningskrævende personer. Befolkningsaldringen gør disse politikker endnu vigtigere som et middel til at vende de faldende fødselstal. Medlemsstaterne yder oftest nogle af disse former for støtte gennem generelle ydelser, f.eks. børneydelser, mens andre former for støtte er betinget af familiesituationen, f.eks. ydelser til enlige forældre eller ydelser, der udbetales i forbindelse med andre ydelser, f.eks. supplerende ydelser til mindreårige børn af ledige.

For det andet er formålet med ydelserne at gøre det nemmere for mænd og kvinder at varetage deres familiemæssige ansvar, samtidig med at de accepterer et job eller forbliver aktive på arbejdsmarkedet. Børnepasning, som på denne måde støttes eller stilles til rådighed af det offentlige, er med til at fastholde lønmodtagerne på arbejdsmarkedet på tidspunkter, hvor de familiemæssige opgaver ellers kunne få dem til at forlade det⁹. Barselsorlovs-, fædreorlovs- og forældreorlovsydelser støtter en midlertidig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. I flere lande er de knyttet til bestemmelser, som sikrer, at tilknytningen til arbejdsmarkedet bevares. Andre offentlige ydelser har til formål at kompensere mennesker i de perioder, hvor de vælger at forlade det formelle arbejdsmarked f.eks. for at pleje familiemedlemmer. Denne kompensation kan være i form af kontantydelse, f.eks. plejeydelse og/eller fritagelse for bidrag til pensionsordninger, hvilket forhindrer, at den pågældende stilles dårligere med hensyn til retten til pension. Nogle systemer tilbyder også specifik aktiveringsstøtte til mænd og kvinder, der vender tilbage til arbejdsmarkedet efter familierelateret fravær for at modvirke de konsekvenser, som en afbrydelse i beskæftigelsen kan have for deres beskæftigelsesegnethed.

Målet med denne anden gruppe af bestemmelser er at give mænd og kvinder mulighed for at kombinere deres familieroller med deltagelse på arbejdsmarkedet og at gøre overgangen mellem beskæftigelse og fuld- eller deltidspasning af familien og omvendt nemmere. Et vigtigt mål er også at fremme ligestillingen mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet. De styrker og fremmer begge aktivt høje beskæftigelsesniveauer. De er typisk mest udbyggede i de lande, hvor kvinders (og den generelle) deltagelse på arbejdsmarkedet generelt er høj.

3.2.1. Hindringer for arbejdsmarkedsintegration af udearbejdende forældre

Det er vigtigt, at familieydelsesordningerne ikke påvirker incitamenterne til at arbejde negativt. I den udstrækning børneydelser udbetales til alle, er dette ikke et problem. Men familieydelse, der udbetales for børn eller forsørgede ægtefæller som en del af arbejdsløshedsydelse, som det er praksis i de fleste medlemsstater, kan yderligere svække det økonomiske incitament til at tage arbejde, jf. afsnit 3.1.1 (bemærk, hvordan Irland har erkendt og søgt at løse dette problem).

Ordninger vedrørende arbejdsløshedskompensation bør endvidere tage højde for indvirkningen på alle familiemedlemmernes incitament. I de tilfælde, hvor ydelserne er indtægtsbestemte, og familiens – og ikke den enkeltes – indkomst bruges som grundlag for vurderingen af berettigelsen til ydelser, kan dette reducere det økonomiske incitament til at tage et job for både støtteansøgeren og dennes ægtefælle.

⁹ Den afgørende betydning af børnepasning med henblik på at støtte arbejdsmarkedsdeltagelsen for forældre bekræftes i Rådets henstilling af 31.3.1992 om børnepasning (92/241/EØF), som opfordrer medlemsstaterne til at tage og/eller fremme initiativer med henblik på "i så vid udstrækning som muligt at give forældre, som er i arbejde, er under uddannelse med henblik på at finde arbejde, eller som søger arbejde eller uddannelse med henblik på at finde arbejde, adgang til lokale børnepasningsordninger".

Manglende adgang til økonomisk overkommelig børnepasning ses som en afgørende hindring for forældrenes, især kvindernes, deltagelse på arbejdsmarkedet. Udgifterne til børnepasningstilbud, adgangen til forskellige typer børnepasning, overensstemmelsen mellem åbningstiderne for disse tilbud og arbejdstiderne samt kvaliteten og antallet af pladser er andre vigtige emner. Det gælder især for den nederste del af lønskalaen, blandt de dårligst uddannede og kvalificerede kvinder og mænd. Det er påvist, at udbuddet af arbejdskraft varierer med børnepasningsudgifterne. Det betyder, at støtte til reduktion af børnepasningsudgifterne kan hjælpe personer med at komme i arbejde igen, f.eks. på deltid. Selv om udviklingen i årsagssammenhængen ikke er klar, viser flere undersøgelser, at en udvidelse af støtten til børnepasningsudgifter kan forøge især kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse.

Den afgørende rolle, som tilvejebringelsen af børnepasningstilbud spiller i indsatsen for at fremme især kvindernes arbejdsmarkedsdeltagelse, blev anerkendt af Det Europæiske Råd i Barcelona, som opfordrede medlemsstaterne til inden udgangen af 2010 at tilbyde børnepasning for mindst 90 % af alle børn i aldersgruppen fra tre år til den skolepligtige alder og for mindst 33 % af alle børn under tre år.

Enlige forældre – hvis antal er stigende i de fleste medlemsstater – opfattes generelt som mere sårbare over for forhold, der hindrer deres deltagelse på arbejdsmarkedet, og det er således denne gruppe, der bliver udsat for højere arbejdsløshed, afhængighed af indkomststøtte og/eller risiko for fattigdom. Dette spørgsmåls betydning understreges af resultaterne af undersøgelser, som viser, at fattigdomsrisikoen er størst blandt husstande med enlige forældre (35 % i gennemsnit EU ifølge de seneste data fra Det Europæiske Fællesskabs Husholdningspanel), som i de fleste tilfælde er kvinder. I Det Forenede Kongerige er fattigdomsrisikoen for husstande med enlige forældre, som udgør en relativt stor andel af alle husstande, særligt høj (50 %). Det Forenede Kongerige omtaler også problemstillingen med langvarig afhængighed af overførsler blandt enlige forældre.

Manglen på adgang til økonomisk overkommelig og egnet børnepasning er ofte særligt problematisk for denne gruppe. Det drøftes også politisk, hvordan ydelsen af tilstrækkelig indkomststøtte til enlige forældre skal afbalanceres, så de stadig har et incitament til at vende tilbage til arbejdsmarkedet.

Fastholdelse af arbejdsmarkedsdeltagelsen under eventuelle familiemæssige kriser ses også som et problem. Det forklarer, hvorfor der er udviklet forskellige kortvarige orlovsordninger som supplement til de længerevarende og allerede fastlagte former for forældre- eller plejeorlov. Eksempler herpå er en ordning i Det Forenede Kongerige, hvor udearbejdende forældre har ret til at tage fri fra arbejde for at pleje pasningskrævende familiemedlemmer (Time off for dependants-ordningen). I Portugal opretholdes den optjente pensionsret for personer, der påtager sig deltidsarbejde for at passe børn (også adopterede). Desuden kan man opnå kortvarig orlov (15 dage) for at støtte et svagt familiemedlem. I Sverige udbetales midlertidig forældreydelse til forældre, der passer deres syge børn.

Mens muligheden for at gå på betalt barselsorlov kan forøge kvindernes tilknytning til arbejdsmarkedet, vil en langvarig orlov sandsynligvis forøge kvindernes vanskeligheder og usikkerhed med hensyn til at vende tilbage til arbejdsmarkedet. Det gælder især for kvinder med usikker beskæftigelsesstatus, lave kvalifikationer og/eller lav løn¹⁰. De samme betragtninger gælder for andre former for orlov, f.eks. forældreorlov. En omfattende,

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

familievenlig politik, der hjælper forældre med effektivt at forene familieliv og arbejde, ville bidrage til at afhjælpe de negative konsekvenser af en enkelt orlovsordning med isolation fra arbejdsmarkedet.

3.2.2. *Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger*

De nordiske lande investerer fortsat betydelige midler i børnepasning. I Finland har alle børn i førskolealderen ret til kommunal dagpleje efter udløbet af forældrenes orlov, uanset forældrenes indkomstniveau og beskæftigelsesstatus. I januar 2002 indførte Sverige et loft for børnepasningsudgifterne og et maksimumsbeløb for udgifterne til dagpleje. Det vil forhindre, at børnepasningsudgifterne stiger, hvis forældrene udvider antallet af arbejdstimer, dvs. hvis forældrene går fra ledighed til beskæftigelse. Fra 2002 indførte man en garanti om tre timers dagpleje til børn af ledige forældre og mødre, der får endnu et barn, for at give forældre med små børn bedre muligheder for at søge og tage arbejde.

Fra og med 2004 vil Frankrig lancere en række foranstaltninger med henblik på at forbedre og forenkle familieydelsessystemet. En ny ydelse, "Prestation d'Accueil du Jeune Enfant" (PAJE), fokuserer på lavindkomstfamilier og en forøgelse af overførselsbeløbene. Der vil også blive ydet større compensation, hvis støttemodtageren påtager sig et deltidsjob. Disse forbedringer vil blive fulgt op af flere børnepasningstilbud. Der planlægges 20 000 nye børnepasningspladser inden 2007, og der indføres et skattefradrag for virksomheder, der investerer i børnepasningstilbud til deres medarbejdere.

I april 2003 indførte Det Forenede Kongerige to indtægtsbestemte ordninger, nemlig skattelettelser for børnefamilier ("Child Tax Credit" – CTC) og skattelettelser for folk i arbejde ("Working Tax Credit" – WTC) som erstatning for tidligere skattefradrag. Begge ordninger har til formål at bekæmpe børnefattigdom og sikre, at arbejde kan betale sig. CTC-ordningen repræsenterer det primære tilskud til familier med børn og med unge i alderen 16-18 år under uddannelse. Den erstatter de tidligere skattefradrag og overførsler med ét system og udbetales direkte til hovedforsørgeren. WTC støtter erhvervsaktive, herunder selvstændige, med et supplement til deres indkomst. Ordningen omfatter et børnepasningselement, idet der ydes tilskud til udgifterne til registreret eller godkendt børnepasning. Tilskuddet udbetales direkte til hovedforsørgeren. Husstande med to voksne skal stadig tilbagebetale 50-60 % af børnepasningsudgifterne ved yderligere indtægt. Det Forenede Kongeriges overførselsordning for personer i arbejde, som nu er udvidet til husstande med to voksne uden børn, søger faktisk primært at sænke det antal husstande, der er afhængige af sociale ydelser. Selv om ordningen skaber incitament for hovedforsørgeren i husstande med en eller to forældre til at komme i arbejde, har den haft en negativ indvirkning på incitamentet til at arbejde for den sekundære forsørger i husstande med to voksne og har i henhold til OECD¹¹ sænket beskæftigelsesfrekvensen blandt gifte kvinder med en udearbejdende ægtefælle.

Medlemsstaterne har været meget opmærksomme på den balance, der skal sikres, når betingelserne for ydelse af støtte til enlige forældre fastlægges. Sådanne ydelser er ofte blevet udbetalt uden krav om, at støttemodtagerne står til rådighed for arbejdsmarkedet. Alligevel søger medlemsstaterne at styrke incitamenterne og støtten i forbindelse med arbejdsmarkedsdeltagelsen. I Frankrig modtager enlige forældre f.eks. "Allocation de Parent Isolé" (API), som sikrer en minimumsindkomst til husstande med enlige forældre, der har eller venter børn. API er ikke betinget af arbejdsmarkedsdeltagelse eller deltagelse i integrationsforanstaltninger, men giver modtageren mulighed for midlertidigt at kombinere

¹¹ "OECD Employment Outlook. Towards more and better jobs". Jf. ovenfor.

ydelsen med indtægt fra arbejde som en tilskyndelse til at komme ud på arbejdsmarkedet. I Det Forenede Kongerige søger man angiveligt fra politisk hold at motivere modtagere af overførsler til enlige forældre til at arbejde og skabe incitamenter i stedet for at styrke den formelle forpligtelse til at søge arbejde, som det har været tilfældet under de senere års New Deal-reformer. Målsætningen for enlige forældre er angiveligt at hjælpe dem med at komme ud af den økonomiske inaktivitet og begynde at søge job. Interviews, som skal fremme interessen for arbejdslivet, er obligatoriske.

3.3. Fra job til job: fremme af erhvervmæssig og geografisk mobilitet

Erhvervmæssig og geografisk mobilitet er afgørende for høj økonomisk effektivitet. Mobilitet hjælper virksomheder med at tilpasse sig de hurtigt skiftende markedsforhold og giver lønmodtagere mulighed for at skifte til de aktiviteter, hvor de kan være mere produktive og opnå større indtjening.

Erhvervmæssig mobilitet kan antage mange forskellige former, lige fra skift mellem to job inden for samme organisation til etablering af egen virksomhed efter at have været lønmodtager. Sociale sikringsystemer kan skabe hindringer for mobilitet, især i de tilfælde, hvor mobilitet medfører reduktion eller tab af visse rettigheder. Men sociale sikringsystemer kan også støtte mobilitet på mange måder. De kan f.eks. støtte personer, der skifter erhvervmæssig status (herunder efter orlovsperioder), ved at yde tilskud til midlertidige flytteomkostninger eller i et vist omfang begrænse risiciene ved nye erhvervmæssige tiltag.

Historisk set blev de sociale sikringsystemer etableret nationalt af brancher, grupper af virksomheder eller for typer af beskæftigelse. De fleste af de større sociale sikringsordninger i medlemsstaterne dækker i dag oftest hele landet, men der er stadig mange særordninger, især for tjenestemænd, selvstændige og landmænd, som gør det vanskeligt at skifte mellem disse sektorer. Et skift til selvstændig beskæftigelse er i nogle medlemsstater ensbetydende med lavere social sikring mod indkomstab og/eller sygdom. Mobilitet kræver broer mellem sådanne ordninger, så det sikres, at opnåede pensionsrettigheder eller helbreds- eller invaliditetsforsikringsrettigheder ikke mistes og skal opbygges fra starten igen.

Private og supplerende sociale sikringsordninger er stadig ofte ukoordinerede, hvilket betyder, at det er vanskeligt eller endog umuligt at overføre sine rettigheder fra en ordning til en anden. Det er især tilfældet for virksomhedspensionsordninger, hvor et skift fra en arbejdsgiver til en anden kan resultere i en betydelig reduktion af de fremtidige pensionsrettigheder.¹² Det er derfor vigtigt at sikre, at de personer, der skifter job eller afbryder deres karriere, får bedre muligheder for at opnå, beholde og overføre de erhvervstilknyttede pensionsrettigheder.

På EU-niveau har samordningen af de lovbestemte ordninger for social beskyttelse gennem forordning nr. 1408/71, uanset kompleksiteten heraf, medvirket til at sikre, at arbejdstagere kan udnytte deres ret til at bevæge sig frit på arbejdsmarkedet i EU, selv om kun en lille del af EU's samlede arbejdsstyrke gør brug af denne ret. Et tilsvarende EU-instrument for private supplerende pensions- eller helbredsforsikringer findes endnu ikke.

Mobilitet indebærer ofte et skift fra deltids- til fuldtidsarbejde og omvendt. Deltidsarbejde vinder stadig større udbredelse i EU, og omkring en tredjedel af alle nye job er deltidsjob. De

¹² Se høringsdokumentet vedtaget af Kommissionen den 12.9.2003 "Improving the portability of supplementary pension rights second stage consultation of the European social partners" (SEK/2003/916), som indeholder yderligere oplysninger om hindringer for mobilitet som følge af erhvervstilknyttede pensionsordninger.

kan især have stor betydning som et springbræt til fuldtidsbeskæftigelse efter en ledighedsperiode eller en afbrydelse i karrieren af familiemæssige årsager eller som et springbræt til pensionering. Sociale sikringsordninger forhindrer nogle gange sådanne overgange. Det gælder f.eks. i de tilfælde, hvor pensionsordningerne baserer retten til ydelser på slutlønnen, eller hvor den sociale sikringsdækning er afhængig af en grænse for antallet af arbejdstimer.

Uddannelse og undervisning inden for rammerne af livslang læring spiller en afgørende rolle for fremme af erhvervsmæssig og geografisk mobilitet. Særlige foranstaltninger på både nationalt og europæisk niveau blev foreslået i Kommissionens aktionsplan vedrørende kvalifikationer og mobilitet (februar 2002)¹³, som supplerer den europæiske beskæftigelsesstrategi, Uddannelse 2010-processen og Københavnserklæringen om fremme af et styrket europæisk samarbejde om erhvervsuddannelse¹⁴. Den kommende meddelelse fra Kommissionen om den europæiske beskæftigelsesmobilitet rapporterer om det opnåede fremskridt og fremlægger henstillinger til kommende foranstaltninger.

Endelig er det også vigtigt at ændre sort arbejde til beskæftigelse. Det vil bidrage til at øge konkurrenceevnen, forbedre bæredygtigheden af de sociale sikringsordninger og fremme den sociale samhørighed.

3.4. Fra uarbejdsdygtighed til arbejde: en ny start til mennesker med helbredsproblemer

Uarbejdsdygtighed reducerer udbuddet af arbejdskraft betydeligt, især blandt arbejdstagere i 50'erne og 60'erne. I nogle medlemsstater modtager op til en femtedel eller endda en fjerdedel af alle de 55-64-årige sociale ydelser som følge af uarbejdsdygtighed og er uden for arbejdsmarkedet. Mange mennesker, som modtager ydelser som følge af uarbejdsdygtighed, er tydeligvis i stand til at udføre en eller anden form for lønnet beskæftigelse. I Det Forenede Kongerige har man konstateret, at 90 % af alle nye ansøgere om ydelser som følge af uarbejdsdygtighed ønsker og forventer at vende tilbage til arbejdsmarkedet på et senere tidspunkt.¹⁵

Der er mange måder, hvorpå helbredsproblemer kan gøre det vanskeligt eller endog umuligt for en person at fortsætte i den nuværende beskæftigelse, enten midlertidigt eller permanent. Hvis uarbejdsdygtigheden er midlertidig bør de sociale sikringsystemer støtte en hurtig tilbagevenden til den tidligere beskæftigelse gennem tilbud om genoptræning af høj kvalitet. Selv om en person er permanent uarbejdsdygtig i forhold til den pågældendes tidligere beskæftigelse, betyder det ikke nødvendigvis, at den pågældende overhovedet ikke kan arbejde. Det moderne arbejdsmarked rummer en lang række job, der stiller meget forskellige krav til jobindehaverens fysiske og psykiske formåen. Hvis en person er nødt til at opgive sit tidligere job af helbredsårsager, bør den pågældende ud over genoptræning tilbydes revalidering, som kan fremme en hurtig reintegration på arbejdsmarkedet. De sociale sikringsystemer er i høj grad med til at afgøre, om det lykkes for mennesker med helbredsproblemer at komme tilbage på arbejdsmarkedet.

¹³ KOM(2002) 72.

¹⁴ Jf. også meddelelse fra Kommissionen "Uddannelse 2010". Lissabon-strategiens succes afhænger af gennemførelsen af hastende reformer, KOM(2003) 685 endelig.

¹⁵ Det skal dog bemærkes, at dette også afspejler ydelsens særlige karakter, som ikke kun er målrettet mod mennesker, der er permanent uarbejdsdygtige, som det er tilfældet i flere andre medlemsstater.

3.4.1. Hindringer for arbejdsmarkedsintegration af mennesker med helbredsproblemer

Ordninger for invalideydelser er ofte baseret på en klar kategorisering af mennesker i to grupper: de raske og de uarbejdsdygtige eller handicappede. Under flere ordninger indtræder der en ret til ydelse, når arbejdstagerens indtjeningsevne reduceres som følge af helbredsproblemer til en tredjedel eller mindre af en rask persons. I nogle tilfælde vurderes indtjeningsevnen på grundlag af indtjeningen i personens tidligere beskæftigelse for en person med tilsvarende kvalifikationer. I andre tilfælde er det blot evnen til at tjene en anstændig løn, som afgør berettigelsen til ydelser ved invaliditet.

Mange ordninger for invalideydelser fokuserer tydeligt på uarbejdsdygtighed og ikke på den tilbageværende arbejdsevne. Invalideydelser er oftest passive ydelser til mennesker, der betragtes som uegnede til beskæftigelse. Støttemodtagerne demotiveres på mange måder fra at udbyde deres tilbageværende arbejdsevne på arbejdsmarkedet. Visse aktiviteter skal først godkendes af de kompetente myndigheder. Hvis de godkendes, suspenderes eller reduceres ydelserne ofte, afhængigt af indtægtsniveauet. Det økonomiske incitament til at udføre lønnede aktiviteter er derfor lille. Nogle støttemodtagere er heller ikke interesserede i at vise deres vilje og evne til at arbejde, hvis det er for vanskeligt for dem igen at modtage ydelser, hvis de ikke kan opretholde arbejdsmarkedsdeltagelsen på lang sigt.

Fra arbejdsgiverens synspunkt kan der være flere faktiske eller opfattede problemer ved at ansætte handicappede. Arbejdspladsen skal måske tilpasses, den handicappede medarbejders produktivitet og fleksibilitet er måske lavere (eller opfattes som lavere), og der kan være frygt for, at en handicappet medarbejder er oftere fraværende af helbredsårsager. Den flytning af omkostningsbyrden ved sygdom fra socialsikringen (sygedagpenge) til arbejdsgiveren, som har fundet sted i nogle lande (f.eks. Nederlandene), kan øge arbejdsgivernes modvilje mod at ansætte handicappede medarbejdere.

Betydningen af ordninger for invalideydelser som en faktor, der objektivt reducerer arbejdsmarkedsdeltagelsen, er sammensat af andre kriterier for støtteberettigelse end objektive lægelige kriterier. I mange tilfælde defineres invaliditeten i forhold til en persons tidligere indtjeningsevne, som afhænger af erhverv, kvalifikationer og endda geografisk region. Arbejdsmarkedssituationen og dermed chancerne for at finde et passende job kan også indgå i overvejelserne om tildeling af invalideydelser.

3.4.2. Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger

Tidlig indgriben er ofte den bedste metode til at forhindre langvarig afhængighed af overførsler. Det forudsætter hurtig adgang til lægehjælp, som kan forebygge invaliderende helbredsproblemer, eller som kan revalidere mennesker, der allerede har alvorlige problemer. Hvis en forværring af helbredssituationen ikke kan undgås eller vendes, og den pågældende er nødt til at skifte erhverv, skal der tilbydes omskoling. Sådanne foranstaltninger er omhandlet af de fleste sociale sikringssystemer, ofte i forskellige grene (pensionsforsikring, arbejdsløshedsforsikring, sundhedspleje, ulykkesforsikring).

I Finland indføres der en ret til tidlige revalideringsforanstaltninger til mennesker, der risikerer at blive handicappet. Omfanget af revalidering, som betales af pensionssystemet, er løbende blevet udvidet. Resultaterne af denne politik i Finland er lovende. Det har vist sig, at revalideringsforanstaltningerne er selvfinansierende, da de i gennemsnit forlænger de pågældendes arbejdsliv med mere end to år. De bedste revalideringsresultater opnås, når revalideringen iværksættes på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt og er målrettet. Det kræver naturligvis godt samarbejde mellem alle de forskellige involverede parter.

I Nederlandene og Luxembourg skal arbejdsgiverne finde et mere passende job til en handicappet person inden for virksomheden (i Luxembourgs tilfælde, hvis den har mere end 25 ansatte) eller i en anden virksomhed i Nederlandenes tilfælde. Frankrig søger at fremme beskæftigelsen af handicappede lønmodtagere gennem et kvotesystem, som forpligter virksomheder med mere end 20 ansatte til at beskæftige mindst 6 % handicappede lønmodtagere eller betale et bidrag. I Luxembourg nyder genansatte handicappede lønmodtagere særlig beskyttelse mod afskedigelse i et år. Sådanne beskæftigelses- og genbeskæftigelsesforpligtelser følges ofte op af støtteordninger for arbejdsgiveren, som f.eks. modtager tilskud til tilpasning af arbejdspladsen eller tilvejebringelse af uddannelse.

Nogle medlemsstater anerkender delvis invaliditet og imødekommer dermed i et vist omfang den store spredning i uarbejdsdygtighed. Sverige skelner mellem fire niveauer af reduceret arbejdsevne: 25 %, 50 %, 75 % og 100 %. Modtagere af delvise invalideydelser opfordres til at udnytte deres tilbageværende arbejdsevne. Sondringen mellem fuld og delvis invaliditet ses også i Tyskland og overvejes i Østrig.

Selv om der ikke udbetales delvis invalideydelse, kan man i nogle tilfælde have lønindtægt side om side med invalideydelser. Der er normalt et loft for sådanne lønindtægter, som afhænger af den pågældendes indtægt før invaliditeten. I Frankrig er loftet for den kombinerede indkomst f.eks. indtægtsniveauet før invaliditeten. En undtagelse med hensyn til lofter er den tyske ulykkesforsikringsordning, som uafhængigt af eventuel anden indkomst udbetaler pensioner som erstatning ved permanent invaliditet opstået som følge af en arbejdsulykke.

For at overvinde modviljen blandt modtagere af invalideydelser til at påtage sig arbejde giver Sverige og Finland modtagerne mulighed for at suspendere deres ret til ydelser midlertidigt for at afprøve deres arbejdsevne. Denne periode kan være mellem seks måneder og fem år i Finland. I løbet af de første to års beskæftigelse udbetales et supplerende beløb. Sverige tillader en prøveperiode på to år, hvor retten til ydelser bevares. Ydelser udbetales i løbet af de første tre måneders beskæftigelse. Irland tilbyder en "back-to-work" ydelse, som giver modtagerne mulighed for at bevare deres ret til ydelser i tre år (fire år for selvstændige), mens de er i fuldtidsbeskæftigelse.

Mange lande er i færd med at revurdere kriterierne for berettigelse til invalideydelser med henblik på at fokusere mindre på arbejdsmarkedshensyn og anvende strengere lægelige kriterier. Som følge heraf har Luxembourg halveret antallet af nye invalidepensioner i perioden 1996-2000. Polen indførte i 1997 strengere regler for den lægelige vurdering af invaliditet ved at flytte denne opgave fra lægelige udvalg til læger under de sociale myndigheder (ZUS), og Frankrig har meddelt, at man vil styrke effektiviteten af den lægelige kontrol. I manglen på effektive foranstaltninger til arbejdsmarkedsintegration målrettet mod handicappede risikerer stramningen af kriterierne for støtteberettigelse at flytte byrden fra invaliditetsordninger til andre grene af den sociale beskyttelse, nemlig ledighed, sygdom, førtidspension og social bistand.

Endelig yder mange lande støtte til arbejdsgivere, ofte i form af lavere bidrag til social beskyttelse, for at støtte ansættelsen eller den fortsatte ansættelse af handicappede. Danmark har f.eks. udviklet begrebet "fleksjob" for mennesker med permanent nedsat arbejdsevne. Løntilskuddet til arbejdsgiveren udgør mellem $\frac{1}{2}$ og $\frac{2}{3}$ af lønnen. Økonomiske incitamenter følges ofte op af omfattende støtte på jobbet gennem individuelle "jobtrænere", der ansættes af arbejdsgiveren eller samfundet (Østrig, Danmark, Tyskland og Det Forenede Kongerige). Beskæftigelsesmuligheder kan også etableres for svært handicappede gennem tilbud om særlig beskæftigelse i beskyttede miljøer, f.eks. i specielle værksteder eller virksomheder eller

i beskyttede dele af almindelige virksomheder. Nederlandene og Polen har lagt særlig vægt på denne tilgang.

3.5. Forlængelse af arbejdslivet

Det Europæiske Råd i Stockholm fastlagde det ambitiøse mål at øge beskæftigelsesfrekvensen for mennesker i alderen 55-64 år til 50 % (40,1 % i 2002 og kun en fjerdedel for mennesker i alderen 60-64 år). Det Europæiske Råd i Barcelona indførte et supplerende ambitiøst mål om at øge den gennemsnitlige pensionsalder med fem år inden 2010 (i øjeblikket 61 år i henhold til beregninger fra Eurostat). Opfyldelsen af disse mål vil være afgørende for at sikre den fremtidige bæredygtighed af den sociale beskyttelse og især at sikre tilstrækkelige indkomstniveauer for kommende pensionister.

Øget deltagelse af alle aldersgrupper i arbejdsstyrken kræver en indsats for at forlænge den erhvervsaktive alder gennem et positivt samspil mellem økonomiske politikker, beskæftigelsespolitikker samt social- og arbejdsmarkedspolitikker og aktiv deltagelse af arbejdsmarkedets parter. Det kræver desuden øgede investeringer i jobkvalitet gennem fremme af foranstaltninger til etablering af et attraktivt og fleksibelt arbejdsmiljø, forbedring af adgangen til uddannelse og forbedring af incitamenterne til at tage eller forblive i arbejde. I den sammenhæng skal de nuværende modeller for pension og rekruttering ændres, og tidlig pensionering bør ikke accepteres som den foretrukne løsning ved nedskæringer og virksomhedsmæssige omstruktureringer.

3.5.1. Hindringer for længere arbejdsliv i de nuværende sociale sikringsystemer

De sociale sikringsystemer bidrager i høj grad til de nuværende lave beskæftigelsesfrekvenser for ældre arbejdstagere, idet de tilbyder mange muligheder for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Siden stigningen i ledigheden i midten af 1970'erne har tidlig pensionering været et vigtigt værktøj til justering af arbejdsstyrken i virksomheder. De sociale sikringsordninger gjorde det nemmere og socialt mere acceptabelt at afskedige ældre medarbejdere end yngre medarbejdere. På baggrund af befolkningsaldringen er en sådan politik, som reducerer udbuddet af arbejdskraft af mennesker i 50'erne og i begyndelsen af 60'erne, ikke længere bæredygtig. "Ageing Working Group" under Udvalget for Økonomisk Politik har anslået, at en forlængelse af den effektive pensionsalder med et år vil mindske den forventede stigning i de offentlige pensionsudgifter med 0,6-1 % af BNP (under forudsætning af, at den reducerede forekomst af tidlig pensionering ikke giver anledning til yderligere pensionsrettigheder). Hvad angår tilstrækkelighed, vil det også være vigtigt, at pensionssystemerne er mere beskæftigelsesvenlige. Hvis den enkelte kan øge sine pensionsrettigheder ved at arbejde ud over den almindelige pensionsalder (enten ved at kombinere lønindkomst med pension eller ved at udskyde modtagelsen af pensionen) eller ved at vælge gradvis pensionering, vil dette kunne bidrage væsentligt til at sikre tilstrækkelige pensioner i fremtiden.

De sociale sikringsystemer støtter ældre arbejdstageres tidlige pensionering fra arbejdsmarkedet på mange måneder. Inden for nogle erhverv er pensionsalderen lavere, fordi arbejdet inden for disse erhverv er fysisk krævende. Et alternativ til tidlig pensionering for sådanne grupper ville være at forbedre arbejdsvilkårene og give de ældre arbejdstagere i sådanne erhverv mulighed for at skifte til andre aktiviteter. Arbejdstagere, der har indbetalt pensionsbidrag i mange år, kan være pensionsberettigede, længe inden de når den almindelige pensionsalder. Dette kan begrundes med retfærdighed over for mennesker, der er begyndt at arbejde tidligt i livet – typisk til lav løn, men det bør ikke forhindre dem i at forblive længere på arbejdsmarkedet og dermed opnå en højere pensionsindkomst.

Pensionsordninger straffer økonomisk ofte de personer, der ønsker at arbejde længere, ved at sænke pensionen, hvis modtageren har indkomst fra beskæftigelse, eller ved at afvise at udbetale et forsikringsmatematisk tillæg til personer, der hæver deres pensioner senere (og dermed for en kortere resterende periode af deres liv). Et krav om pensionering inden udbetaling af en pension og forskellige indkomstbestemte faktorer i pensionsordningerne demotiverer ofte ældre mennesker fra at blive på arbejdsmarkedet. Der er mange begrænsninger for det beløb, en person må tjene i tillæg til en pension. I nogle tilfælde suspenderes pensionsudbetalingen, mens der i andre tilfælde sker fradrag i pensionen. I forbindelse med udskudt pensionering afspejles de bidrag, arbejdstageren har indbetalt, og den kortere resterende forventede levealder ved pensioneringen ofte ikke eller kun delvist i pensionsniveauet¹⁶.

Ordninger vedrørende arbejdsløshedsydelse er i mange medlemsstater en anden vej væk fra arbejdsmarkedet. Ældre ledige modtager i nogle tilfælde større ydelser, og de behøver ikke stå til rådighed for arbejdsmarkedet og søge efter job. I nogle medlemsstater giver invalideydelser mange mennesker mulighed for at gå tidligt på pension, afhængigt af hvor nemt sådanne ydelser tildeles, om der ydes støtte til at finde et mere passende job, og om udviklingen i helbredssituationen overvåges regelmæssigt.

3.5.2. Tendenser inden for politiske reformer og beskæftigelsesfremmende foranstaltninger

Medlemsstaterne anerkender, at EU's mål om at øge beskæftigelsesfrekvensen for personer i alderen 55-64 år og om at øge den effektive pensionsalder skal støttes af omfattende tilpasninger af deres sociale sikringsystemer. Disse reformer er nu undervejs, og de har potentiale til at øge erhvervsfrekvensen¹⁷ betydeligt for personer i 50'erne og 60'erne. De fleste medlemsstater koncentrerer sig om reform af overførslerne og lægger ikke megen vægt på udviklingen af omfattende strategier for forlængelse af den erhvervsaktive alder. Flere og flere medlemsstater lægger dog vægt på nødvendigheden af at bevare beskæftigelsesegnetheden for ældre arbejdstagere gennem livslang læring, yde bedre jobsøgningsbistand, tilpasse arbejdsforholdene, ændre holdninger og bekæmpe aldersdiskrimination og i nogle tilfælde sænke de omkostninger, der er forbundet med beskæftigelse af ældre arbejdstagere, herunder især ved at sænke socialsikringsbidragene.

Flere medlemsstater skærper kriterierne for berettigelse til arbejdsløshedsydelse, samtidig med at de tilbyder mere jobsøgningsbistand til ældre arbejdstagere. I Belgien skal ældre ledige registreres som jobsøgende og skal acceptere job op til en alder af 58 år (tidligere 57 år). Nederlandene vil helt afskaffe aldersgrænsen for, hvornår jobsøgning ikke længere er påkrævet (i øjeblikket 57½ år). Finland og Østrig vil lukke deres førtidspensionsordninger for ledige, og Tyskland vil sænke perioden for modtagelse af arbejdsløshedsydelse for ældre ledige. Sådanne foranstaltninger betyder, at ældre ledige ikke længere betragtes som definitivt udelukkede fra arbejdsmarkedet.

Tidlig pensionering bliver sværere og sværere, også for personer med en lang karriere bag sig. I Spanien findes en sådan mulighed primært for mennesker, der kom ind på arbejdsmarkedet før 1967. Italien hæver gradvist det antal bidragsår, der kræves i forbindelse med anciennitetsbaserede pensioner. Pensionering før den almindelige pensionsalder er stadig

¹⁶ Det betyder, at en persons "nettopensionsformue" mindskes ved udskudt pensionering.

¹⁷ Erhvervsfrekvensen er den andel af mennesker i aldersgruppen, der er til rådighed for arbejdsmarkedet og aktivt søger efter arbejde.

mulig i mange medlemsstater, men kun mod en forsikringsmatematisk reduktion af den udbetalte pension.

Gradvis pensionering, dvs. en kombination af delvis pension med deltidsarbejde, kan være et alternativ til en tidlig og fuldstændig afsked med arbejdsmarkedet. En sådan mulighed findes allerede eller indføres i flere medlemsstater. Virkningen er dog tvetydig. Den kan øge arbejdsmarkedsdeltagelsen, hvis alternativet er en komplet afsked med arbejdsmarkedet, eller den kan reducere udbuddet af arbejdskraft, hvis arbejdstagerne ville have fortsat i fuldtidsbeskæftigelse, hvis muligheden for delvis pension ikke havde eksisteret. De vilkår, der er tilknyttet muligheden for at kombinere en delvis pension med deltidsarbejde, skal dog gøres mere attraktive, hvis muligheden skal vinde frem blandt et betydeligt antal lønmodtagere i de lande, hvor den findes (bl.a. Tyskland og Belgien).

Flere medlemsstater forventer en stigning i den "almindelige" pensionsalder, ofte inden for rammerne af fleksible pensionsordninger. I Sverige har det været en realitet siden 1999-reformen, og spørgsmålet drøftes åbent som et politisk alternativ i Tyskland. Østrig og Frankrig hæver det antal bidragsår, der kræves for at opnå fuld pension. I Frankrig betyder det, at flere og flere mennesker skal fortsætte med at arbejde ud over den almindelige pensionsalder på 60 år, hvis de ønsker fuld pensionsberettigelse. Ligestillingen af pensionsalderen for mænd og kvinder (bl.a. Belgien, Italien, Portugal og Det Forenede Kongerige) eller mellem den private og den offentlige sektor (Østrig og Det Forenede Kongerige) vil også bidrage til at hæve den effektive pensionsalder.

Der er en klar tendens til, at ældre arbejdstagere får lov til at blive på arbejdsmarkedet i længere tid og kombinere indkomst med deres pension eller, hvis de udskyder udbetalingen af deres pension, opnå højere pensionsrettigheder. Muligheden for at udskyde pensionen overvejes endda i lande med en fast grundpension (Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige). Andre medlemsstater vil indføre eller forbedre pensionstillæggene for mennesker, der forbliver længere på arbejdsmarkedet. Indtjeningsmulighederne for pensionister er dog stadig begrænset på mange områder, hvilket udgør en væsentlig hindring for deres fortsatte arbejdsmarkedsdeltagelse og fratager de ældre arbejdstagere en vigtig mulighed for at sikre sig en tilstrækkelig indkomst i alderdommen.

Tættere sammenhæng mellem livsindkomsten (eller bidragsbetalinger) og pensionsydelse er blevet eller bliver snart indført i flere medlemsstater. Det sker navnlig ved ikke kun at medtage de sidste år af et arbejdsliv i pensionsformlen. Det betyder, at arbejdstagere, der har haft lavere indkomst i de sidste år af deres arbejdsliv (som følge af deltidsarbejde eller en "anden karriere"), ikke straffes med lavere pensionsrettigheder.

Endelig skal medlemsstater med større erhvervstilknyttede pensionsordninger også overvåge indvirkningen af disse ofte skattebegunstigede ordninger på den tidlige pensionering. Både Nederlandene og Det Forenede Kongerige strammer op om kriterierne for skattebegunstigelsen af private erhvervstilknyttede pensionsordninger, der tilbyder pension ved tidlig pensionering. I Det Forenede Kongerige vil den accepterede minimumsalder blive hævet fra 50 til 55 år.

4. SITUATIONEN I TILTRÆDELSESLANDENE

Selv om de problemer, som de sociale sikringsystemer i tiltrædelseslandene i øjeblikket står over for, varierer betydeligt landene imellem, kan følgende generelle forhold konstateres¹⁸: (i) *Lav deltagelse*: med enkelte undtagelser er deltagelsen i tiltrædelseslandene lav, hvilket afspejler høj ledighed og stor forsørgerbyrde som følge af den udbredte brug af tidlig pensionering og invalidepensioner under den økonomiske omstrukturingsproces i 1970-80'erne. Nogle tiltrædelseslande er præget af mere traditionelle sociale strukturer, som begrænser kvindernes adgang til beskæftigelse og vanskeliggør en bedre sammenhæng mellem arbejds- og familieliv. (ii) *Svag social sikring og ikke-beskæftigelsesfremmende skattesystemer*: trods nylige reformer er de nuværende velfærdssystemer ikke særligt generøse rent økonomisk, idet de er præget af løse betingelser for støtteberettigelse og giver ringe adgang til social beskyttelse. Det bidrager til at skabe en kultur, hvor man gør alt for at leve af overførsler i stedet for at gøre en indsats for at finde et job. Endelig er skattesystemerne ofte dårligt forberedte på effektivt at opkræve skatter, mens skatten på arbejde er relativt høj. (iii) *Uformel økonomi og migration*: selv om indvandrere, både legale og illegale, øger kapitalbeholdningen og dermed vækstpotentialet for disse økonomier, skaber de problemer med hensyn til at gøre arbejde attraktivt for lavtlønnede arbejdstagere og med hensyn til at konvertere sort arbejde til beskæftigelse (illegal indvandring). Legal indvandring skaber alvorlige problemer, både med hensyn til dækningen af disse arbejdstagere og med hensyn til den langsigtede bæredygtighed af de sociale sikringsystemer i værtslandene.

Tiltrædelseslandene bør styrke deres sociale sikringsystemer og aktive arbejdsmarkeds-politikker med henblik på at mindske forsørgerbyrden over for mennesker, der lever af langvarige overførsler, forbedre beskæftigelsesegnetheden for de jobsøgende og øge deltagelsesfrekvensen for især kvinder og ældre. Ved fastlæggelsen af politikker til forlængelse af arbejdslivet skal der dog tages hensyn til de konkrete omstændigheder i disse samfund, navnlig med hensyn til den lavere forventede levealder for især mænd. Hvad angår sort arbejde, som ofte er forbundet med den illegale økonomi, bør de retlige sanktioner styrkes, og programmer tilpasset den enkelte bør udvikles for at sikre, at legalt arbejde kan betale sig for dem.

5. NYTTIGE POLITISKE ERFARINGER

Med forbehold af de politiske henstillinger i de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik og i retningslinjerne for beskæftigelsen kan følgende konklusioner drages af denne rapport med hensyn til det bidrag, som politikkerne vedrørende social beskyttelse kan yde til støtte for arbejdsevnen og beskæftigelsesegnetheden blandt borgerne:

- (1) Medlemsstaterne bør revidere og modernisere deres sociale sikringsystemer med henblik på at gøre dem mere beskæftigelsesvenlige. Det skal ske ved at fjerne barrierer og demotiverende faktorer for arbejde og skabe de rette rammebetingelser for at gøre arbejde mere attraktivt. Det vil i nogle tilfælde kræve, at der indføres nye instrumenter, men der kan også opnås betydelige forbedringer ved blot at revidere de eksisterende politikker med henblik på at

¹⁸ Der er stadig for få analytiske elementer til at skabe et overblik over de væsentligste hindringer for arbejdsmarkedsdeltagelsen i tilknytning til strukturen af og virkemåden for de sociale sikringsystemer i tiltrædelseslandene.

fjerne bestemmelser i de nuværende overførsels- og skatteordninger, som har en negativ indvirkning på menneskers vilje eller evne til at tage arbejde eller forblive i arbejde, og sænke beskatningen af lavindkomster.

- (2) Et instrument eller en overførselsordning alene kan ikke gøre det attraktivt at arbejde. Medlemsstaterne bør derfor undersøge det indbyrdes forhold mellem målsætningerne inden for forskellige politikområder, f.eks. beskatning, socialsikringsystemer og indkomstbestemte overførselsordninger, i forbindelse med gennemførelsen af politikker, der skal gøre det mere attraktivt at arbejde. Der er en tendens til at gennemføre "det skal kunne betale sig at arbejde"-politikker gennem anvendelse af en stykvis tilgang, men medlemsstaterne bør udvikle en omfattende strategi, der kombinerer sociale målsætninger med økonomiske, beskæftigelsesmæssige og budgetmæssige målsætninger, jf. beskæftigelsesretningslinje 8 og retningslinje 4 i de overordnede politiske retningslinjer. Der er desuden behov for en tættere koordinering mellem de forskellige agenturer og organer, der er ansvarlige for gennemførelsen af de indbyrdes afhængige reformer.
- (3) Medlemsstaterne bør tage både ikke-økonomiske og økonomiske incitamenter med i overvejelserne. Ved udformningen af reformer af de sociale sikringsordninger bør medlemsstaterne ud over de økonomiske incitamenter lægge særlig vægt på aspekter, der har vist sig at være effektive incitamenter til at arbejde, herunder:
 - (a) tilvejebringelse af tilstrækkelige (økonomisk overkommelige og af høj kvalitet) tilbud om pasning af børn og andre plejekrævende mennesker, f.eks. ældre og handicappede familiemedlemmer
 - (b) jobkvaliteten, som bestemt ud fra faktorer som f.eks. fleksible arbejdstider, uddannelsesmuligheder, jobsikkerhed og tilstrækkelig social sikringsdækning.
- (4) Når politikkerne vedrørende social beskyttelse revideres med henblik på at sikre, at det kan betale sig at arbejde, skal der lægges særlig vægt på samspillet mellem passive overførselsordninger og aktive foranstaltninger, især i forbindelse med jobsøgning og uddannelse. En stramning af betingelserne for at opnå støtte kan medvirke til at fjerne de demotiverende faktorer for arbejde, som ligger latent i skatte- og overførselssystemerne, uden nødvendigvis at reducere indkomstkompensationens varighed og niveau. Som led i bestræbelserne på at øge arbejdsincitamenterne er det vigtigt at undgå, at en stramning af betingelserne for at opnå støtte, især i forbindelse med sociale bistandsydelse, udsætter særligt underprivilegerede personer for en alvorlig risiko for fattigdom og social udstødelse.
- (5) Ved evalueringen af overførselsordningernes omkostningseffektivitet bør medlemsstaterne gennemføre en grundigere og mere systematisk analyse af følgevirkningerne og også overveje konsekvenserne på mellemlang sigt. Især veltilrettelagte foranstaltninger, der har til formål at få folk tilbage på arbejdsmarkedet eller forlænge deres arbejdsliv, kan være gavnlige både for den enkelte og for samfundet som helhed.

- (6) Afskaffelse af hindringerne for geografisk og erhvervmæssig mobilitet er en vigtig målsætning, men der er kun sket ringe fremskridt. Der skal derfor sættes skub i politikkerne til overvindelse af sådanne hindringer. Medlemsstaterne skal fokusere yderligere på fremme af mobiliteten på arbejdsmarkedet, f.eks. overgang fra deltids- til fuldtidsarbejde, til selvstændig beskæftigelse, til gradvis pensionering og fra sort arbejde til beskæftigelse. Specifikke foranstaltninger kan omfatte ordninger vedrørende økonomiske incitamenter som f.eks. mobilitetstilskud, uddannelse og lovgivningsmæssige foranstaltninger. Den rolle, som uddannelse spiller inden for rammerne af livslang læring, er også vigtig i den henseende.
- (7) Endelig bør medlemsstaterne sikre, at supplerende sociale sikringsordninger, som udgør en væsentlig del af den sociale sikring, er tilrettelagt, så de ikke står i vejen for lønmodtagernes mobilitet og karrieremuligheder.