



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.6.2007
KOM(2007) 359 slutlig

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

Gemensamma principer för ”flexicurity”:

Fler och bättre arbetstillfällen med en kombination av flexibilitet och trygghet

{SEK(2007) 861}

{SEK(2007) 862}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Globalisering och förändring: utmaningar och möjligheter.....	3
2.	En integrerad strategi för flexicurity	4
3.	Flexicuritystrategier: erfarenheter från medlemsstaterna.....	7
4.	Flexicurity och den sociala dialogen.....	8
5.	Utveckling av gemensamma principer för flexicurity	9
6.	Handlingsalternativ för att uppnå flexicurity	10
7.	Ekonomiska aspekter på flexicurity	11
8.	Nästa steg: Flexicurity och Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning.....	12
	BILAGA I HANDLINGSALTERNATIV FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY	14
	BILAGA II EXEMPEL PÅ FLEXICURITY	20
	BILAGA III BAKGRUNDSINDIKATORER RELEVANTA FÖR FLEXICURITY	23

1. GLOBALISERING OCH FÖRÄNDRING: UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER

EU-Invånarnas sätt att leva och arbeta förändras i snabb takt¹. Detta beror främst på fyra faktorer: europeisk och internationell ekonomisk integration, ny teknik, framförallt inom information och kommunikation, Europas allt äldre befolkning som tillsammans med relativt låg genomsnittlig sysselsättningsgrad och hög långtidsarbetslöshet skapar problem för de sociala trygghetssystemen, samt framväxten av en alltmer segmenterad arbetsmarknad i många länder² där en del arbetstagare har ett relativt starkt anställningsskydd medan andra inte har något skydd alls ("integrerade" och "utestängda").

Globalisering är i princip positivt för tillväxt och sysselsättning, men de förändringar den medför kräver snabba beslut av företagen och arbetstagarna. Sysselsättningen i EU har ökat och arbetslösheten minskar stadigt. Det har skett vissa framsteg att bygga vidare på men det finns fortfarande 17 miljoner arbetslösa i EU (2007) och de europeiska ekonomierna måste omstruktureras. En förutsättning för anpassning är en mer flexibel arbetsmarknad i kombination med en trygghetsnivå som tar hänsyn till både arbetsgivarnas och arbetstagarnas behov. Europa måste skapa fler och bättre jobb för att kunna hantera förändringar och nya sociala risker. Man måste minska segmenteringen av arbetsmarknaden och andelen osäkra anställningsförhållanden och främja varaktig integrering på arbetsmarknaden och kompetensutveckling. Kvinnor, ungdomar och invandrare är redan överrepresenterade bland de som står utanför arbetsmarknaden och äldre arbetstagare har svårt att behålla sitt jobb eller hitta ett nytt³. Även personer med tillsvidareanställning kan känna sig hotade eftersom de har samma svårigheter att hitta arbeten av god kvalitet om de skulle bli arbetslösa.

Om Lissabonmålen med fler och bättre arbetstillfällen ska kunna uppnås behövs nya former för flexibilitet och trygghet, såväl för enskilda och företag som för medlemsstaterna och EU. Den enskilda individen behöver snarare sysselsättningstrygghet än anställningstrygghet eftersom allt färre behåller samma jobb hela livet. Företagen, särskilt de små och medelstora, måste kunna anpassa sin arbetsstyrka efter ändrade ekonomiska förutsättningar. De måste kunna rekrytera medarbetare som bättre motsvarar deras kompetensbehov och som kommer att vara mer produktiva och flexibla, vilket bidrar till ökad innovation och konkurrenskraft. Europa har dock inte anpassat sig tillräckligt till de ekonomiska svårigheterna. Detta kan öka oron för utläggning på entreprenad och utlokalisering⁴ och dessutom öka inkomstklyftorna mellan välutbildad och lågutbildad arbetskraft⁵. EU och medlemsstaterna måste fortsätta utvecklingen mot en dynamisk och framgångsrik kunskaps ekonomi där välståndet fördelas mer jämnt i samhället. Förändringsprocessen måste komma fler till godo öka rörligheten uppåt. Fler av "de som inte har" måste kunna bli "de som har".

¹ BEPA (2007), Europe's Social Reality.

² Europeiska kommissionen, Employment in Europe 2004, kapitel 4.

³ OECD (2006), Live longer, work longer. Se även OECD (2007), Employment Outlook.

⁴ BEPA (2006), EU competitiveness and industrial location.

⁵ J. Hudson, Inequality and the Knowledge economy: Running or standstill?

EU-medborgarna accepterar att det krävs förändring och anpassning. 76 % av européerna håller med om att livslång anställning hos samma arbetsgivare är något som hör till det förgångna. 76 % anser också att förmågan att lätt kunna byta jobb är en tillgång när man söker arbete. 72 % svarade att anställningsavtalen bör göras mer flexibla för att bidra till att skapa fler jobb. Slutligen framhöll 88 % att regelbunden fortbildning förbättrar ens möjligheter att hitta ett arbete⁶.

EU:s övergripande politiska svar på globaliseringens utmaningar och möjligheter är den förnyade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Europeiska rådet har för medlemsstaterna betonat behovet av ”att man i de nationella reformprogrammen mer systematiskt utvecklar allsidiga strategier för att förbättra arbetstagares och företags anpassbarhet”. Kommissionen har också uppmanats att i samarbete med medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter ”undersöka möjligheten att utarbeta gemensamma principer om kombinerad flexibilitet och trygghet” som en användbar referens när det gäller att skapa öppnare, mer anpassningsbara arbetsmarknader och mer produktiva arbetsplatser⁷.

2. EN INTEGRERAD STRATEGI FÖR FLEXICURITY

En integrerad strategi för flexibilitet och trygghet motiveras av behovet att uppnå målen i den förnyade Lissabonstrategin⁸, särskilt fler och bättre arbetstillfällen, och samtidigt modernisera de europeiska sociala modellerna. Detta förutsätter åtgärder för såväl flexibilitet i fråga om arbetsmarknader, arbetsorganisation och arbetsmarknadsrelationer som trygghet i form av sysselsättningstrygghet och social trygghet.

Flexicuritymodellen syftar till att säkra att EU-medborgare har en hög grad av sysselsättningstrygghet, dvs. möjlighet att under hela sitt aktiva liv hitta ett jobb och ha goda karriärmöjligheter i en ekonomisk omgivning som förändras i snabb takt. Flexicurity har också till syfte att hjälpa både arbetstagare och arbetsgivare att utnyttja alla de möjligheter som globaliseringen innebär. Det skapas därmed en situation där trygghet och flexibilitet kan förstärka varandra.

Medlemsstaterna bör göra mer för att främja sysselsättningen. Politiska åtgärder utformas och genomförs ofta på ett område i taget och är inte inriktade på mer övergripande arbetsmarknadsproblem. Alltför ofta syftar åtgärderna till att öka *antingen* flexibiliteten för företagen *eller* tryggheten för arbetstagarna. Följden blir att de tar ut eller motsäger varandra. Det ekonomiska uppsvinget med den högsta ekonomiska tillväxten på sex år och sju miljoner nya arbetstillfällen mellan 2005 och 2008 skapar nya möjligheter för EU och medlemsstaterna. Arbetet måste nu intensifieras och reformer genomföras för att fullgöra EU:s åtaganden för tillväxt och sysselsättning och för ekonomisk och social sammanhållning.

⁶ Europeiska sysselsättnings- och socialpolitiken, särskild Eurobarometer 261, oktober 2006.

⁷ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet 23–24 mars 2006 och 8 mars 2007.

⁸ Årliga lägesrapporten från januari och december 2006: Riktlinje 21.

Vad är flexicurity?

Begreppet ”flexicurity” kan definieras som en integrerad strategi för att på samma gång öka både flexibiliteten och tryggheten på arbetsmarknaden.

Flexibilitet handlar om smidiga övergångar mellan olika livsfaser: från skola till arbete, från ett arbete till ett annat, från arbetslöshet eller inaktivitet till förvärvsarbete, och från förvärvsarbete till pension. Det handlar inte bara om ökad frihet för företagen att anställa eller avskeda betyder inte att det inte längre ska finnas några tillsvidareanställningar. Det handlar också om att arbetstagare kan gå vidare till mer kvalificerade arbeten och att deras kompetens kan utvecklas på bästa sätt. Flexibilitet handlar också om flexibel arbetsorganisation så att företagen snabbt och effektivt kan klara av nya produktionsbehov och skaffa den kompetens som behövs, och om att underlätta för arbetstagarna att kombinera arbetsliv och privatliv. Trygghet betyder å andra sidan mer än bara tryggheten att behålla jobbet. Det handlar om att förse människor med de kunskaper de behöver för att kunna avancera i arbetslivet och om att hjälpa dem att hitta ett nytt arbete. Det handlar också om adekvat arbetslöshetsersättning för att underlätta omställningar. Slutligen innebär trygghet utbildningsmöjligheter för alla arbetstagare, särskilt för lågutbildade och äldre.

Företag och arbetstagare kan således gynnas av både flexibilitet och trygghet, t.ex. genom bättre arbetsorganisation⁹, övergång till mer kvalificerade arbeten tack vare ökad kompetens samt investeringar i utbildning som lönar sig för företagen och gör det lättare för arbetstagarna att anpassa sig till och acceptera förändringar.

Komponenter i flexicuritymodellen

Kommissionen och medlemsstaterna har utifrån erfarenheter och analyser gemensamt kommit fram till att åtgärder för flexibilitet och trygghet kan utformas och genomföras genom fyra komponenter:

- *Utformande av flexibla och tillförlitliga anställningsavtal* med hjälp av modern arbetsrätt, kollektivavtal och arbetsorganisation (för både arbetsgivare och arbetstagare, integrerade och utestängda).
- *Övergripande strategier för livslångt lärande* för att öka arbetstagarnas anpassningsförmåga och möjligheter att få arbete, särskilt när det gäller de mest utsatta arbetstagarna.
- *Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder* som hjälper människor att hantera snabba förändringar, minskar perioder av arbetslöshet och underlättar omställningar mellan jobb.
- *Moderna sociala trygghetssystem* som ger tillräckligt inkomststöd, främjar sysselsättningen och underlättar rörligheten på arbetsmarknaden. Hit hör ett omfattande socialt skydd (arbetslöshetsförmåner, pensioner och hälso- och sjukvård) som underlättar för människor att kombinera arbetsliv och familjeansvar, som att ta hand om barn.

⁹ OECD (2006), Live longer, work longer.

Hur flexicurity fungerar

Ekonomiska analyser¹⁰ bekräftar att dessa fyra komponenter samverkar med varandra och bidrar till ökad sysselsättning (både totalt sett och för kvinnor, ungdomar och äldre), minskad risk för fattigdom och utveckling av mänskligt kapital.

Medan en del arbetstagare har hög flexibilitet och dålig trygghet omfattas andra av *anställningsavtal* som motverkar eller fördröjer omställningar på arbetsmarknaden. Detta gäller särskilt om det finns en strikt lagstiftning om anställningsskydd som förbjuder uppsägning av ekonomiska skäl. Enligt analyser¹¹ som gjorts leder ett starkt anställningsskydd¹² till färre uppsägningar men också till att färre arbetslösa får jobb. Företag som funderar på att nyanställa kommer att överväga eventuella höga uppsägningskostnader i framtiden. Detta gäller särskilt de små företagen. Analyser¹³ visar också att ett starkt anställningsskydd endast har begränsade effekter för den totala sysselsättningen och att det kan förvärpa situationen för de grupper som brukar ha svårast att ta sig in på arbetsmarknaden, som ungdomar, kvinnor, äldre och långtidsarbetslösa. Kvinnor varvar till exempel oftare än män perioder av arbete med perioder då de inte arbetar, framförallt när de försöker förena arbetsliv och familjeliv. De påverkas därför i högre grad av minskad rekrytering på grund av ett starkt anställningsskydd. Ett starkt anställningsskydd leder ofta till att företagen utnyttjar olika former av tidsbegränsade anställningar med dåligt skydd – ofta när det gäller kvinnor och ungdomar – som sällan övergår i tillsvidareanställningar¹⁴. Resultatet blir en segmenterad arbetsmarknad som flexicuritymodellen är tänkt att motverka. Anställningsskyddet har förstås också positiva effekter. Det stimulerar bl.a. företagen till att investera i utbildning och främjar lojalitet och högre produktivitet bland arbetstagarna.

Övergripande strategier för livslångt lärande och bättre investeringar i mänskliga resurser behövs för att kraven på snabb förändring och innovation ska kunna tillgodoses. Detta blir en allt mer avgörande faktor både för företagets konkurrenskraft och arbetstagarnas anställbarhet på lång sikt. En god grundutbildning, bred nyckelkompetens och fortlöpande investeringar i utbildning ökar både företagets möjligheter att klara av ekonomiska förändringar och arbetstagarnas möjligheter att behålla sin anställning eller hitta ett nytt jobb. Ett högt deltagande i livslångt lärande är förenat med hög sysselsättning och låg (långtids-)arbetslöshet¹⁵. Dessa investeringar går dock alltför ofta bara till de redan högutbildade¹⁶. De personer som har störst behov av utbildning, som lågutbildade, visstidsanställda, egenföretagare och äldre arbetstagare, är de som drabbas mest av underinvestering i utbildning. Företagen kan vara motvilliga till att investera i

¹⁰ Europeiska kommissionen, *Employment in Europe 2006*, kapitel 2.

¹¹ OECD (2007), *Employment Outlook*, s. 69–72.

¹² OECD bedömer hur strikt lagstiftningen om anställningsskydd är rent generellt. Se till exempel OECD (2004), *Employment Outlook*.

¹³ T.ex. Algan och Cahuc (2004), *Job Protection: the Macho Hypothesis*, IZA DP no. 1192 och Nickell och Layard (1999), *Labour Market Institutions and Economic Performance*, i Ashenfelter och Card (red.), *Handbook of Labour Economics*.

¹⁴ Europeiska kommissionen, *Employment in Europe 2004*.

¹⁵ *Employment in Europe 2006*, s. 108.

¹⁶ OECD (2005), *Promoting Adult Learning*.

kompetens eftersom utbildad personal kan komma att rekryteras av andra arbetsgivare. Att dela på kostnaderna, t.ex. genom fonder på branschnivå, kan delvis vara en lösning på problemet. Strategier för livslångt lärande för alla förutsätter att regeringar, arbetsmarknadens parter, företagen och enskilda arbetstagare medverkar aktivt.

Moderna sociala trygghetssystem med adekvat arbetslöshetsersättning och *aktiva arbetsmarknadsåtgärder* är nödvändiga delar som ger inkomstrygghet och stöd i samband med omställning till ett nytt arbete. Bra system för arbetslöshetsersättning behövs för att kompensera inkomstförluster under perioder mellan två jobb, men kan leda till att den arbetslöse inte söker jobb tillräckligt aktivt och inte har samma ekonomiska incitament att ta ett jobb. Detta kan uppvägas genom effektiva jobbsökarinsatser och incitament att arbeta¹⁷, så att det skapas en balans mellan rättigheter och skyldigheter. Erfarenheten visar att direkt jobbsökarhjälp, som jobbsökarkurser och jobbklubbar hör till de effektivaste åtgärderna för att hjälpa arbetslösa att hitta ett arbete¹⁸. Satsningar på aktiva arbetsmarknadsåtgärder är direkt kopplade till lägre total arbetslöshet¹⁹. Åtgärderna blir effektivare om anställningsskyddet inte är alltför starkt²⁰.

En framgångsrik flexicuritystrategi måste hitta en bra balans mellan inkomstförsäkringsdelen i arbetslöshetsersättningssystemet och en lämplig aktiveringsstrategi som ska underlätta övergång till sysselsättning och främja karriärutveckling. Empiriska undersökningar visar att arbetstagarna anser att en adekvat arbetslöshetsersättning ger ett bättre skydd än ett starkt uppsägningsskydd. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bidrar också till känslan av trygghet bland arbetstagarna²¹. På frågan om deras möjligheter att hitta ett nytt arbete om de skulle bli arbetslösa ger arbetstagare i Europa helt olika svar. I Frankrike, där man har ett starkt anställningsskydd, anser man att de är mycket dåliga, medan danska arbetstagare med ett måttligt anställningsskydd menar att de har väldigt goda möjligheter²². Detta visar att bra arbetslöshetsersättning, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och en dynamisk arbetsmarknad ökar människors känsla av trygghet.

3. FLEXICURITESTRATEGIER: ERFARENHETER FRÅN MEDLEMSSTATENA

Under de senaste åren har debatten om flexicurity inspirerats av gynnsam sysselsättningsutveckling och goda socioekonomiska resultat i vissa medlemsstater, vilket poängteras i OECD:s omformulerade jobbstrategi²³. Enligt OECD kännetecknas flexicurity i stora drag av måttligt anställningsskydd, högt deltagande i livslångt lärande, höga utgifter för arbetsmarknadspolitiska åtgärder (både passiva och aktiva), generösa arbetslöshetsersättningssystem med balans mellan rättigheter

¹⁷ OECD (2005), From unemployment to work.

¹⁸ Jochen Kluge, The Effectiveness of Active Labour Market Policy, IZA Discussion Paper, mars 2007.

¹⁹ OECD (2006), OECD Jobs Strategy: Lessons from a decade's experience.

²⁰ Jochen Kluge (se ovan).

²¹ OECD (2004, se ovan) samt Postel-Vinay och Saint-Martin (2004), Comment les salariés perçoivent-ils la protection de l'emploi?

²² Europeiska sysselsättnings- och socialpolitiken, särskild Eurbarometer 261, s. 27.

²³ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy.

och skyldigheter, omfattande sociala trygghetssystem samt hög facklig organisationsgrad. De socioekonomiska resultaten kännetecknas av hög sysselsättning, låg arbetslöshet och låg relativ fattigdom jämfört med EU-genomsnittet. Studier som gjorts av OECD²⁴, ILO²⁵ och Europeiska kommissionen²⁶ tyder på att åtgärderna för flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden har bidragit till de positiva resultaten.

I överensstämmelse med EU:s strategi för tillväxt och sysselsättning bör flexicuritymodellen ses i ett bredare perspektiv. En sund och ekonomiskt hållbar makroekonomisk politik och en effektiv mikroekonomisk politik skapar tillsammans med öppna och konkurrenskraftiga marknader för varor, tjänster och kapital en miljö där företagen kan utnyttja nya möjligheter, utveckla nya affärsidéer och skapa arbetstillfällen. På samma sätt måste flexicuritysystemet kompletteras med socialpolitiska åtgärder för de underprivilegierade och de som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden.

I bilaga II ges några exempel från medlemsstater som redan har effektiva strategier för att kombinera flexibilitet och trygghet eller som försöker att komma till rätta med sina problem på ett övergripande sätt i linje med flexicurityprincipen.

För att kunna mäta flexicurityåtgärdernas resultat diskuterar medlemsstaterna och kommissionen om man ska definiera och använda särskilda indikatorer. Resultaten så här långt beskrivs i bilaga III.

4. FLEXICURITY OCH DEN SOCIALA DIALOGEN

Arbetsmarknadsparternas aktiva medverkan har en avgörande betydelse för att garantera att flexicurity ger fördelar för alla. Samtliga berörda parter måste också vara beredda att acceptera och ta sitt ansvar för förändring. Integrerade åtgärder för flexibilitet och trygghet ses ofta i länder där dialogen – och framför allt förtroendet – mellan arbetsmarknadens parter, och mellan arbetsmarknadens parter och offentliga myndigheter, har spelat en viktig roll. Arbetsmarknadens parter är de som har bäst förutsättningar att kunna tillgodose arbetsgivares och arbetstagares behov och hitta eventuella samverkansvinster, exempelvis i fråga om arbetsorganisation eller strategier för livslångt lärande. Arbetsmarknadsparternas stöd till Lissabonstrategins centrala mål har stor betydelse. Att omvandla detta stöd till konkreta politiska initiativ är lika mycket regeringarnas som parternas ansvar. En övergripande strategi för flexicurity – i motsats till enskilda åtgärder – är antagligen bästa sättet att engagera arbetsmarknadens parter i en bred diskussion om anpassningsförmåga.

²⁴ Ibid.

²⁵ ILO, sjunde europeiska regionala mötet, 14–18 februari 2005: officiella slutsatser nr 18, ILO, Changing Patterns of Work, rapport från generaldirektören, juni 2006: s. 33–35. Dessutom: S. Cazes och A. Nesporova, Flexicurity: A relevant approach in Central and Eastern Europe, ILO 2007.

²⁶ OECD (2006), Boosting Jobs and Incomes, Policy Lessons from Reassessing the OECD Jobs Strategy. Europeiska kommissionen, GD Sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter, Employment in Europe 2006.

Erfarenheten visar att en flexicuritystrategi bäst kan utarbetas genom samarbete i partnerskap. De berörda parterna måste förstås i egenskap av självständiga organisationer själva besluta hur de ska delta i den sociala dialogen om flexicurity.

För medlemsstaterna kan flexicuritymodellen fungera som en utgångspunkt då de fastställer nationella mål för anpassning och förändring med avseende på sysselsättning, produktivitet, flexibilitet och trygghet. Denna process förutsätter en ökad kunskap om de specifika behov av förändring och politiska förbättringar som finns. Initiativet kan tas av offentliga myndigheter, men arbetsmarknadens parter och eventuellt andra berörda parter ska uppmanas att delta i arbetet. En nationell dialog kan sedan inledas mellan företrädare för arbetsgivare, arbetstagare, regering och andra parter vars uppgift kan vara att utarbeta en rad strategier eller förhandla fram åtgärdspaket. Detta kan slutligen leda fram till att medlemsstaterna antar nationella integrerade flexicuritystrategier. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att samarbeta med arbetsmarknadens parter så att deras flexicuritystrategier kan inkorporeras i de nationella reformprogrammen inom ramen för Lissabonstrategin.

5. UTVECKLING AV GEMENSAMMA PRINCIPER FÖR FLEXICURITY

Även om alla politiska åtgärder på flexicurityområdet ska avspegla mycket varierande nationella förhållanden, ställs alla medlemsstater inför problemet att de måste modernisera och anpassa sina system för att klara av globalisering och förändring. För att stimulera diskussion i medlemsstaterna om de gemensamma målen i riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning förefaller det befogat att man enas på EU-nivå om en rad ”gemensamma principer för flexicurity”.

Dessa gemensamma principer kan vara bra referensram när det gäller att uppnå öppnare och mer anpassbara arbetsmarknader och produktivare arbetsplatser. Principerna kan underlätta för medlemsstaterna att upprätta och genomföra flexicuritystrategier som beaktar ländernas egna specifika utmaningar, möjligheter och situationer, ett arbete som arbetsmarknadens parter bör bidra aktivt till.

De gemensamma principerna skulle kunna vara följande:

- (1) Flexicurity omfattar flexibla och tillförlitliga anställningsavtal (för både arbetsgivare och arbetstagare, integrerade och utestängda), omfattande strategier för livslångt lärande, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och moderna sociala trygghetssystem. Syftet är att förbättra genomförandet av strategin för tillväxt och sysselsättning, skapa fler och bättre arbetstillfällen och stärka de europeiska sociala modellerna genom att erbjuda nya former av flexibilitet och trygghet som kan ge ökad anpassningsförmåga, sysselsättning och social sammanhållning.
- (2) Flexicurity innebär en balans mellan rättigheter och skyldigheter för arbetsgivare, arbetstagare, arbetssökande och offentliga myndigheter.
- (3) Flexicuritymodellen bör anpassas efter medlemsstaternas särskilda situationer, arbetsmarknader och arbetsmarknadsrelationer. Lösningen är inte en enda arbetsmarknadsmodell eller en enda politisk strategi.

- (4) Flexicurityåtgärderna bör överbrygga klyftan mellan de som har arbete och de som står utanför den reguljära arbetsmarknaden. De som har anställning behöver stöd så att de är förberedda för och skyddade i samband med en omställning från ett jobb till ett annat. De som står utanför systemet – inklusive arbetslösa där kvinnor, unga och invandrare är överrepresenterade – behöver en inkörspport till arbetsmarknaden och en språngbräda som hjälper dem vidare till varaktiga anställningsavtal.
- (5) Intern (inom ett företag) såväl som extern flexicurity (från ett företag till ett annat) bör främjas. Tillräcklig flexibilitet när det gäller att anställa och avskeda måste åtföljas av en trygg omställning mellan olika jobb. Det måste bli lättare både att gå vidare till mer kvalificerade arbeten och att gå från arbetslöshet eller inaktivitet till förvärvsarbete. Arbetsplatser av god kvalitet med kompetent ledning, bra arbetsorganisation och fortlöpande kompetenshöjning ingår i målen för flexicurity. Det sociala skyddet ska stödja och inte hämma rörligheten på arbetsmarknaden.
- (6) Flexicurityåtgärderna bör stödja jämställdhet genom att främja att kvinnor och män har samma tillgång till arbeten av god kvalitet, göra det möjligt att förena arbete med familjeliv samt ge invandrare, ungdomar, funktionshindrade och äldre lika möjligheter.
- (7) Flexicurity förutsätter ett klimat präglad av förtroende och dialog mellan offentliga myndigheter och arbetsmarknadens parter, där alla är beredda att ta sitt ansvar för att åstadkomma en förändring och utarbeta väl avvägda politiska lösningar.
- (8) Flexicurityåtgärder medför budgetkostnader och bör genomföras på ett sätt som bidrar till en sund och hållbar finanspolitik. Man bör också försöka åstadkomma en rättvis fördelning av kostnader och fördelar, särskilt mellan företagen, enskilda och det offentliga, och ta särskild hänsyn till de små och medelstora företagens speciella situation. Samtidigt kan effektiva flexicurityåtgärder bidra till att uppfylla ett sådant allmänt mål.

6. HANDLINGSALTERNATIV FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY

Om de gemensamma principerna för flexicurity ska kunna genomföras i medlemsstaterna krävs det omsorgsfullt planerade kombinationer och serier av olika politiska åtgärder som parterna är överens om. Eftersom medlemsstaterna har så varierande socioekonomisk, kulturell och institutionell bakgrund kommer de också att använda sig av olika flexicuritymodeller.

Flexicurity handlar inte om att skapa en enda arbetsmarknadsmodell eller en enda politisk strategi. Medlemsstaterna kan däremot lära av varandra genom att analysera goda exempel från andra länder och se vad som fungerar bäst i just deras land.

Det går att identifiera ett antal allmänna, ”typiska” kombinationer och serier av politiska åtgärder för flexicurity som kan hjälpa medlemsstaterna att hantera de typiska problem som de möter i sitt arbete för att uppnå flexibilitet och trygghet på arbetsmarknaden. Vi kallar dessa ”handlingsalternativ för flexicurity”. De fyra

typiska handlingsalternativen och de utmaningar som de är avsedda att bemöta beskrivs i bilaga I. De avspeglar inte, och kan heller inte avspegla, en konkret situation i något specifikt land. Varje handlingsalternativ, eller kombination av alternativ, rör specifika problem som flera medlemsstater har.

Dessa alternativ har tagits fram med utgångspunkt i situationerna i medlemsstaterna och rapporten från expertgruppen för flexicurity²⁷.

Medlemsstaterna bör med beaktande av deras egna specifika situation och institutionella bakgrund och i samråd med arbetsmarknadens parter och andra berörda parter undersöka sina specifika problem och de typiska handlingsalternativ som kan bidra till att lösa dem. Därefter kan de utforma egna alternativ för bättre kombinationer av flexibilitet och trygghet.

De typiska handlingsalternativen bör också kunna fungera som ett instrument för ömsesidigt lärande och benchmarking inom ramen för den förnyade Lissabonstrategin.

7. EKONOMISKA ASPEKTER PÅ FLEXICURITY

Allt snabbare ekonomiska och arbetsmarknadsmässiga förändringar medför att arbetstagarna oftare måste byta arbete under sitt arbetsliv. Detta innebär att de kan behöva arbetslöshetsersättning i samband med aktivt jobbsökande och utbildning.

I länder där det finns ett system för arbetslöshetsunderstöd med generös ersättning bör tillämpningen av principen om rättigheter och skyldigheter bidra till att göra systemet kostnadseffektivt. I länder där förmånssystemen inte är så utvecklade kan myndigheterna överväga att omfördela offentliga medel så att de går till att främja flexicurityåtgärder, och täcka eventuella andra kostnader med hjälp av t.ex. ökade skatter eller sociala avgifter.

De ekonomiska kostnaderna för flexicurity bör dock alltid bedömas mot de budgetmässiga fördelar som en mer dynamisk arbetsmarknad och högre sysselsättning och produktivitet medför. En studie²⁸ visar att en ökning med 10 % av utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös ger en minskning av arbetslösheten med 0,4 %. Tidiga åtgärder sänker de långsiktiga kostnaderna för arbetslöshet och därmed sammanhängande ohälsa och social utestängning²⁹.

Förbättrat livslångt lärande kommer att kräva effektivare och ibland ökade offentliga och privata resurser, men denna investering borde betala sig i form av fler jobb och högre arbetsproduktivitet. Man har uppskattat att personer som fått utbildning på arbetsplatsen tjänar i genomsnitt 5 % mer än andra³⁰. Arbetsgivarna står för en avsevärd andel av kostnaderna för sådan utbildning, och kommer att göra det även i

²⁷ Flexicurity Pathways, rapport av professor Ton Wilthagen, föredragande för expertgruppen för flexicurity, maj 2007.

²⁸ Bassani och Duval, Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions, OECD WP nr 35, 2006.

²⁹ Iskra Beleva, Long-Term Unemployment as Social Exclusion, Human Development Report, UNDP 1997.

³⁰ De la Fuente och Ciccone, Human capital in a global and knowledge-based economy, maj 2002.

framtiden. Dessutom kan offentliga åtgärder också uppmuntra livslångt lärande som finansieras av enskilda, t.ex. genom skatteavdrag. I de flesta länder kan arbetstagare också bli skyldiga att investera i livslångt lärande och acceptera den utbildning som erbjuds. Arbetstagarna kan på så sätt stå för en del av kostnaderna genom att t.ex. investera sin tid.

För att de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna ska kunna stärkas kan det behövas nya resurser till individuella och förebyggande åtgärder. Men åtgärderna blir inte automatiskt mer effektiva bara för att utgifterna ökas. Om åtgärderna ska ge resultat måste de ha kvalitet, vara relevanta för arbetsmarknaden och skraddarsys. Trygghet måste också på ett effektivt sätt kombineras med förmågan att acceptera förändring och dynamik på arbetsmarknaden. Effektiva antidiskrimineringsåtgärder kompletterar också aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Flexicurityåtgärder medför ofta budgetkostnader och måste vara förenliga med en sund och hållbar finanspolitik. I en del länder anslås tillräckliga medel till flexicurityåtgärder, men kostnadseffektiviteten måste ökas, t.ex. genom att man förbättrar strukturen för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder. I andra länder finns det ett klart behov av extra resurser och följaktligen ökade utgifter, både offentliga och privata, åtminstone på kort sikt. Dessa ökade resurser behöver inte nödvändigtvis innebära högre totala offentliga utgifter. Medel kan också frigöras genom en rättvis fördelning av kostnader mellan företagen, enskilda och det offentliga, och genom att utgifter flyttas mellan olika politiska prioriteringar.

Finansiering av flexicurityåtgärder: bidrag från EU

I gemenskapens riktlinjer för sammanhållning och för landsbygdsutveckling poängteras hur strukturfonderna och programmen för landsbygdsutveckling kan bidra till EU:s strategiska mål, och särskilt till Lissabonstrategin. Närmare bestämt kan alla åtgärder som omfattas av sysselsättningsriktlinjerna (alltså även flexicurityåtgärder) komma i fråga för bidrag från Europeiska socialfonden, vilket innebär att cirka 70 miljarder euro kommer att finnas tillgängliga för medlemsstaterna för programperioden 2007–2013. I många fall kan gemenskapen också bidra ekonomiskt genom Europeiska regionala utvecklingsfonden. Exempel på insatser som kan finansieras är utbildning på företagsnivå och aktiva arbetsmarknadsåtgärder, bl.a. i form av jobbsökarstöd för arbetslösa, livslångt lärande och främjande av egenföretagande och entreprenörskap. Europeiska fonden för justering av globaliseringseffekter kan också ge betydande bidrag.

8. NÄSTA STEG: FLEXICURITY OCH LISSABONSTRATEGIN FÖR TILLVÄXT OCH SYSSELSÄTTNING

Syftet med detta meddelande är att få igång en bred diskussion mellan EU:s institutioner, medlemsstaterna, arbetsmarknadens parter och andra berörda parter så att Europeiska rådet före utgången av 2007 kan anta ett antal gemensamma principer för flexicurity. Dessa gemensamma principer borde sedan inspirera och bidra till att de integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning, särskilt sysselsättningsriktlinjerna, genomförs.

Nästa gemensamma sysselsättningsrapport (2007/2008) bör inrikta sin analys på i vilken omfattning medlemsstaterna utarbetar övergripande politiska strategier med de fyra komponenter som ingår i flexicurity. Kommissionen kommer i sin analys av årets nationella reformprogram inom ramen för Lissabonstrategin att ge några första kommentarer om hur medlemsstaterna kan utnyttja gemensamma principer och handlingsalternativ för flexicurity då de utarbetar egna specifika åtgärder.

Under loppet av nästa cykel för de integrerade riktlinjerna kommer medlemsstaterna uppmanas att använda de nationella reformprogrammen för att särskilt rapportera om sina flexicuritystrategier. Kommissionen kommer att övervaka dessa strategier i de årliga lägesrapporterna och rapportera om de framsteg som gjorts mot slutet av Lissaboncykeln. Kommissionen kommer att föreslå ett stärkt och mer fokuserat program för ömsesidigt lärande för att se till att medlemsstaterna kan dra nytta av väl fungerande flexicurityåtgärder.

Den sociala dialogen fyller en viktig funktion när det gäller att upprätta och genomföra lyckade flexicuritystrategier. Kommissionen uppmanar därför de europeiska arbetsmarknadsparterna att delta i en dialog på gemenskapsnivå, med utgångspunkt i de gemensamma principer för flexicurity som Europeiska rådet antar. Denna diskussion skulle då kunna komplettera och bidra till att stärka arbetsmarknadsparternas centrala roll i de olika medlemsstaterna. Det sociala trepartstoppmötet 2008 kunde därmed i första hand diskutera flexicurity.

BILAGA I HANDLINGSALTERNATIV FÖR ATT UPPNÅ FLEXICURITY

Alternativ 1: Åtgärder mot segmentering i fråga om anställningsavtal

Detta alternativ är av intresse för länder vars största problem är segmenterade arbetsmarknader där både trygga och otrygga anställningsformer förekommer. Syftet är att jämnna ut skillnaderna mellan arbetstagare i fråga om flexibilitet och trygghet. Nyttillkomna på arbetsmarknaden skulle därigenom lättare kunna få en första anställning och snabbare erbjudas bättre anställningsavtal

I dessa länder har tillsvidareanställningar ansetts vara det viktigaste sättet att uppnå trygghet inom ramen för arbetsrätt och kollektivavtal. Ofta måste man också ha en tillsvidareanställning för att kunna utnyttja utbildningsmöjligheter och socialförsäkringsbestämmelser. Försöken att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden har gjort att det blivit vanligt med visstidsanställning, behovsanställning och bemanningsföretag som hyr ut personal m.m. Arbetstagarna har ofta under en lång tid olika visstidsanställningar innan de blir tillsvidareanställda. Dessa typer av anställningsavtal riskerar att bli en fälla snarare än att fungera som språngbräda. I dessa länder handlar trygghet mer om anställningsskydd än om sociala förmåner. Arbetslöshetsunderstöden är följaktligen relativt låga och socialtjänstsystemen relativt svaga. De myndigheter som administrerar utbetalningen av understöd och de offentliga arbetsförmedlingarna måste förbättra sin institutionella kapacitet för att arbetslösa ska kunna erbjudas en kompetent handläggning och effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på att det finns effektiva språngbrädor som gör det lättare för arbetstagarna att komma in på arbetsmarknaden och gå vidare till mer kvalificerade arbeten.

När det gäller *anställningsavtalen* syftar detta alternativ till att förbättra villkoren för t.ex. visstidsanställda, bemanningspersonal och behovsanställda. Det garanterar att dessa arbetstagare får ett adekvat skydd, t.ex. lika lön och minimiarbets tid för behovsanställda. Arbetstagarna skulle också omfattas av andra anställningsvillkor, som rätten att omfattas av tjänstepensionssystem och tillgång till utbildning. Genom lagstiftning och kollektivavtal skulle förekomsten av flera atypiska anställningar efter varandra begränsas och möjligheterna till bättre anställningsavtal ökas.

En annan möjlighet kan vara att utveckla nya former av tillsvidareanställning. Arbetstagarna skulle då bli tillsvidareanställda från första början och inte först behöva ha ett antal visstidsanställningar eller kontrakt med bemanningsföretag som nu ofta är fallet. Tillsvidareanställningsavtalet skulle kunna ändras så att anställningsskyddet ökar successivt. I början kan det finnas ett grundskydd som blir mer omfattande i takt med att anställningen fortsätter, till dess att man har ett fullständigt skydd. Om graden av skydd kopplas till anställningslängden får arbetstagarna automatiskt bättre anställningsvillkor med tiden. Risken för att fastna i otrygga anställningsförhållanden minskas därmed.

Reglerna för uppsägning av ekonomiska skäl skulle också kunna ändras för tillsvidareanställningar för att motverka byråkrati och långa förfaranden, göra resultaten tydligare och skapa en mer tillförlitlig process.

I fråga om *livslångt lärande* bör arbetsgivare och offentliga myndigheter samarbeta för att förbättra utbildningsmöjligheterna för tillfälligt anställda. Som det nu är erbjuds de ingen fortbildning eftersom arbetsgivaren inte vet hur länge de kommer att stanna. Utbildningsfonder eller utbildningsinstitut på branschnivå eller regional nivå kan inrättas för att ge alla samma möjlighet till utbildning. För att öka deltagandet kan incitamenten för arbetstagarna och företagen, t.ex. i form av ekonomiska bidrag och skatteavdrag, stärkas.

Den aktiva arbetsmarknadspolitiken bör i första hand syfta till att förstärka de offentliga arbetsförmedlingarna vad gäller personalresurser och kvalifikationer. Samarbete med marknadsparter, som bemanningsföretag, kan övervägas. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder kan utformas för att stödja både (långtids)arbetslösa och andra som ofta hamnar i arbetslöshet.

De sociala trygghetssystemen bör garantera att tillfälligt anställda kan behålla intjänade rättigheter och förbättra möjligheten att överföra rättigheter mellan företag eller branscher. Systemen borde ändras så att högre förmåner betalas ut under kortare perioder av arbetslöshet. Man kan överväga om det behövs ett nytt socialtjänstsystem för att öka medborgarnas rörlighet och göra dem mindre beroende av informellt stöd från familjen.

Förtroendet mellan *arbetsmarknadens parter* kan stärkas genom att parterna ges möjligheter att synliggöra fördelarna av förändringen för sina medlemmar.

Vad gäller *prioritering och finansiering* bör åtgärder mot segmenteringen prioriteras, vilket medför begränsade direkta kostnader. Insatser för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder är mycket viktiga men kan ta tid att genomföra. De kräver också offentliga och privata investeringar. Åtgärder för ökad social trygghet, t.ex. nya socialtjänståtgärder, kan kräva ytterligare offentliga utgifter eller en omfördelning av dem. Detta måste dock ske parallellt med övervakning av och villkor för utbetalning av understöd för att säkra kostnadseffektivitet. Om dessa villkor införs kan det dessutom bli möjligt att ändra reglerna för uppsägning av ekonomiska skäl.

Alternativ 2: Flexicurity inom företaget och omställningstrygghet

Detta alternativ är av intresse för länder med relativt låg omsättning på arbetsmarknaden. Det innebär ökade investeringar i anställbarhet för att ge arbetstagare inom ett företag möjlighet att fortlöpande uppdatera sina kunskaper och därmed bli bättre rustade för framtida förändringar av produktionsmetoder och arbetsorganisation. Det är inte bara en viss arbetsplats eller arbetsgivare som berörs. Syftet med alternativet är att inrätta ett system för säkra och smidiga jobbyten i händelse av företagsomstruktureringar och uppsägningar

Detta alternativ gäller länder där arbetsmarknaden domineras av stora företag som erbjuder ett starkt anställningsskydd. Arbetstagarna är starkt knutna till sitt företag och arbetsmarknaden är inte särskilt dynamisk. På senare år har denna tradition blivit svagare i och med att det blivit allt vanligare med företagsomstruktureringar och utläggning på entreprenad. De sociala trygghetssystemen i dessa länder är överlag väl utvecklade och förmånerna adekvata. Men det är fortfarande ett problem att kombinera generösa förmåner med starka incitament för att acceptera ett arbete. Utgifterna för aktiva arbetsmarknadsåtgärder har i många fall ökat kraftigt. Programmen är dock inte alltid effektiva, särskilt när det gäller att få långtidsarbetslösa tillbaka i arbete.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på en ökad rörlighet mellan företagen för arbetstagarna. Arbetstagarna skulle bli mer benägna att ta den risk som byte av arbete innebär om förmånerna är adekvata under omställningsperioden och om det finns verkliga möjligheter att hitta ett nytt eller bättre arbete.

Anställningsavtalen bör uppfylla följande krav: a) fungera förebyggande, med villkor om fortlöpande investering i livslångt lärande (se nedan), flexiblare arbetstider och möjlighet att förena arbete och familjeansvar, b) tidiga insatser, vilket innebär att arbetstagaren kan börja söka nytt jobb så snart det står klart att han eller hon troligen kommer att bli uppsagd, och inte vänta tills det är ett faktum, och c) gemensamma insatser från alla berörda parter. Arbetsgivare, arbetsmarknadens parter, arbetsförmedlingar och bemanningsföretag bör samarbeta för en smidig omställning och försöka förhindra att avskedade arbetstagare blir (långtids)arbetslösa. Om dessa villkor uppfylls kommer uppsägningsförfarandet att bli betydligt enklare och mindre kostsamt och tidskrävande.

Företagen förväntas öka sina investeringar i livslångt lärande och arbetstagarnas anställbarhet kraftigt. Detta ska göras på ett sätt så att företagens olikheter och storlek beaktas. Genom kompetensutvecklingsprogram kan alla anställda erbjudas individuella utbildnings- och karriärutvecklingsprogram. Sådana program ska ses som en del av anställningsavtalet och innebära en ömsesidig skyldighet för parterna att göra allt de kan för att kompetenskraven ska uppfyllas. Anställbarhet kan också bli föremål för förhandling på företags- eller branschnivå. Kollektivavtalen kan fastställa kompetenskrav för relevanta yrken, innehålla bestämmelser om de utbildningsinsatser som behövs för att uppnå dessa kunskaper och fastställa tidsfrister för när arbetstagarna ska ha uppfyllt kraven. I branscher som domineras av små och medelstora företag kan företagen med fördel samarbeta på branschnivå för att utarbeta en effektiv policy för utveckling av mänskliga resurser.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder som erbjuds av offentliga arbetsförmedlingar bidrar till smidiga omställningar mellan jobb (se ovan). Dessutom ska arbetsförmedlingarna fokusera på de långtidsarbetslösa. De kan erbjuda dem program som bör vara bättre anpassade till efterfrågan på arbetsmarknaden samt individuell vägledning.

De sociala trygghetssystemen bör främst inriktas på villkor för utbetalning av förmåner och en effektiv övervakning av jobbsökarinsatserna. Ersättningsnivåerna är överlag adekvata men kan behöva höjas under den första arbetslöshetsperioden för att förbättra situationen för arbetstagare som är i färd med att söka nytt arbete.

Även om den sociala dialogen är väl utvecklad är det absolut nödvändigt att förtroendet mellan arbetsmarknadens parter förbättras, särskilt på nationell nivå. Förhandlingarna kan där det är möjligt också föras på regional eller lokal nivå.

Vad gäller prioritering och finansiering ska man prioritera företagets och branschernas åtgärder och investeringar för flexicurity och trygga omställningar internt. Detta går hand i hand med att uppsägningsförfaranden ändras så att tidiga insatser och jobbyten möjliggörs. För att förbättra de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna krävs det snarare ett bättre utnyttjande av resurserna än större resurser.

Alternativ 3: Utjämna skillnader i kvalifikationer och möjligheter bland arbetstagarna

Detta alternativ är av intresse för länder där det största problemet är stora skillnader bland befolkningen i fråga om kvalifikationer och möjligheter. Det främjar lågutbildades möjligheter att komma in på arbetsmarknaden och utveckla sina kunskaper så att de kan få en fast anknytning till arbetsmarknaden

I dessa länder är sysselsättningen i regel hög, men inte i alla grupper. Det finns ett behov att främja avancemang på arbetsmarknaden. Anställningsavtalen är överlag tillräckligt flexibla, men i en del fall måste svagare grupper på arbetsmarknaden få ett starkare skydd. Skillnader i kvalifikationer och möjligheter kan leda till segmentering i fråga om såväl sektorer och arbetsplatser som arbetsmarknadsresultat. Det finns risk för att specifika grupper (kvinnor, ensamstående mödrar, invandrare, funktionshindrade, ungdomar och äldre arbetstagare) utestängs från arbetsmarknaden. Detta kan leda till att stora delar av befolkningen är beroende av understöd och det kan också öka antalet fattiga. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder ger starka incitament för arbetslösa att acceptera jobb som erbjuds, men det kan behövas insatser för att säkra framsteg när det gäller jobbkvalitet och kompetensnivå.

Både medborgarna och samhället skulle vinna på bättre möjligheter till social rörlighet för lågutbildade, som därför måste få de kvalifikationer de behöver för att kunna byta till andra yrken med nya möjligheter.

Anställningsavtalen ska utformas så att lågutbildade arbetstagare kan börja en anställning på villkor som är fördelaktiga för potentiella arbetsgivare. Men arbetstagarna ska också kunna gå över till mer varaktiga anställningar när de väl har förbättrat sina kvalifikationer och anställningsförhållandet antagit en mer permanent karaktär.

Livslångt lärande ska inriktas på att utjämna skillnader i möjligheter bland arbetskraften, med början i de allmänna utbildningssystemen. Det ska bli färre elever som slutar skolan i förtid och den allmänna kunskapsnivån efter avslutad skolgång ska bli bättre. Vuxna med läs-, skriv- och räknesevårigheter ska få hjälp. Utbildningsinsatser på arbetsplatsen ska särskilt riktas till lågutbildade. De ska finnas möjlighet att på olika sätt kombinera arbete med utbildning och rörligheten mellan utbildningssystemen ska främjas. Icke formell utbildning ska erkännas och valideras och det ska anordnas lättillgängliga språk- och datakurser både på och utanför arbetsplatsen. Företagen ska, med beaktande av deras olika karaktär och storlek, utarbeta omfattande kvalifikationsstrategier som ger all personal möjlighet att delta i utbildning och skaffa sig ny kompetens. De offentliga myndigheterna kan öka incitamenten för företagen att investera i sin arbetskraft med hjälp av t.ex. skattelättnader och för arbetstagarna genom system med individuella utbildningskonton. Sådana konton ger arbetstagarna möjlighet att spendera en viss (arbets)tid och ett visst belopp på sin personliga utveckling i samarbete med arbetsgivaren.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder ska göra en tydlig åtskillnad mellan arbetssökande med tillräckliga kunskaper och de som behöver mer utbildning. För den första gruppen kan fokus ligga på individuell jobbsökarhjälp. För den andra gruppen bör åtgärderna främst syfta till att ge adekvat utbildning för att främja avancemang uppåt och varaktig, snarare än snabb, återgång till arbetsmarknaden.

De sociala trygghetssystemen ska erbjuda incitament för lågutbildade ersättningstagare och övervaka villkoren för utbetalning av förmånerna för att säkerställa att det lönar sig att arbeta. Detta kan eventuellt ske genom kompletterande stöd eller en gradvis utfasning av ersättningen. På så vis kan problemen med fattiga arbetstagare undvikas. Det bidrar också till att minska lönebikostnaderna för lågutbildade arbetstagare.

Om det inte redan finns ett starkt partnerskap mellan arbetsmarknadens parter kan den sociala dialogen stimuleras genom att parterna tar upp nya frågor till diskussion, som forskning och utveckling, innovation, utbildning och kompetens.

Vad gäller prioritering och finansiering ska åtgärder för bättre grundutbildning prioriteras, men de tar tid att genomföra. Bättre utbildning på arbetsplatsen kräver privata investeringar med stöd av offentliga incitament. De aktiva arbetsmarknadsåtgärderna och åtgärder som rör social trygghet måste förbättras så att det blir mer attraktivt att rekrytera lågutbildade.

Alternativ 4: Bättre möjligheter för ersättningstagare och personer som arbetar svart

Detta alternativ är av intresse för länder som nyligen genomgått betydande ekonomisk omstrukturering där många personer uppbär långtidsersättning och har dåliga utsikter att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden. Syftet är att förbättra möjligheterna för ersättningstagare och omvandla svart arbete till vitt med hjälp av effektiva arbetsmarknadsåtgärder och system för livslångt lärande i kombination med en tillräckligt hög arbetslöshetsersättning

I dessa länder har traditionella företag, ofta industriföretag, blivit tvungna att avskeda ett stort antal arbetstagare. Arbetslösa får understöd som ofta fungerar som ”ersättning för utträde från arbetsmarknaden” snarare än ”omställning till ny sysselsättning”. Investeringarna i aktiva arbetsmarknadsåtgärder är begränsade och det finns små möjligheter att hitta ett nytt jobb. De myndigheter som administrerar utbetalningen av understöd och de offentliga arbetsförmedlingarna måste förbättra sin institutionella kapacitet för att kunna erbjuda effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Nya näringar växer fram, särskilt inom tjänstesektorn. För ersättningstagare är det svårt att ta vara på de sysselsättningsmöjligheter som denna ekonomiska utveckling medför. Nya jobb har ofta ett för dåligt skydd, medan en del villkor för gamla jobb kan vara för restriktiva. Det finns fortfarande stora könsskillnader. Många väljer att arbeta svart. Otillräckliga system för fortbildning gör det svårt för lågutbildade och ungdomar utan arbetslivserfarenhet att anpassa sig till arbetsmarknadens krav.

Både medborgarna och samhället vinner på om arbetslösa får bättre möjligheter och den svarta arbetsmarknaden försvinner.

Vad gäller anställningsavtalen måste arbetstagare i nya näringar, där många är visstids- eller behovsanställda, få ett adekvat skydd. Om personer som arbetar svart får bättre rättigheter och tillgång till yrkesutbildning blir det mer attraktivt att omvandla svart arbete till vitt arbete. Större andel vitt arbete leder till ökade skatteinkomster och sociala avgifter. Det kräver också ytterligare reformer av skatten på arbete, krav på företagsregistrering, förstärkning av arbetsmiljötillsynen och finansiella institutioner som bekämpar svart arbete. Arbetstagare med tillsvidareanställning tjänar på ökade investeringar i deras utbildning och tidiga insatser vid hot om uppsägning. Om dessa villkor uppfylls är det inte lika nödvändigt att tillämpa strikta regler för uppsägning av ekonomiska skäl.

Vad gäller livslångt lärande bör utbildnings- och yrkesutbildningssystemen utvecklas i nära samarbete med företagen och anpassas till arbetsmarknadens behov. Företagens investeringar i livslångt lärande ska stimuleras. Arbetsgivarnas skyldighet att investera i sina anställda är en central fråga som kan tas upp vid förhandlingarna om kollektivavtal. Utvecklandet av system för livslångt lärande och yrkesutbildning kräver ett nära partnerskap mellan privata företag och offentliga myndigheter. För att dessa system ska bli kostnadseffektiva måste det finnas en bättre koppling mellan tilldelningen av resurser och utbildningsresultaten.

De offentliga arbetsförmedlingarnas administrativa kapacitet bör prioriteras. Det kan behövas mer personal, ökad kompetens och bättre beslutsprocesser och arbetsorganisation. Samarbetet mellan de myndigheter som betalar ut understöd och arbetsförmedlingarna ska stärkas så att de kan erbjuda effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Aktiva arbetsmarknadsåtgärder bör fokuseras på långtidsarbetslösa och funktionshindrade samt arbetstagare som hotas av uppsägning. De bör omfatta skraddarsydd hjälp, inklusive program som är bättre anpassade efter arbetsmarknadens behov så att de arbetssökande lätt kan få jobb. Offentlig-privata partnerskap med alla berörda parter (offentliga myndigheter på alla nivåer, utbildningsanordnare, arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer, privata bemanningsföretag) bidrar till att arbetsmarknadsåtgärderna ger resultat.

Vad gäller de sociala trygghetssystemen måste arbetslöshetsersättningen vara tillräckligt generös så att de arbetslösa verkligen har möjlighet att söka jobb och inte behöver arbeta svart. Samtidigt måste incitamenten att arbeta och villkoren för utbetalning av ersättning förbättras, för både arbetstagarna och arbetsgivarna. Ersättningstagare som kan arbeta uppmuntras att söka jobb och arbetsgivare att skapa nya arbetstillfällen. Det måste bli lättare att integrera funktionshindrade på arbetsmarknaden. Möjligheten att överföra socialförsäkringsrättigheter bör förbättras.

Arbetsmarknadens parter bör få större befogenheter, så att de får rätt att även förhandla om de viktigaste arbetsvillkoren, t.ex. arbetstid. Regeringar bör främja inrättandet av övergripande arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer och att dessa kan gå ihop till större organ. Arbetsmarknadsdialoger mellan såväl två som tre parter kan stärkas. Den sociala dialogen kan också utvecklas inom enskilda branscher och på regional nivå.

Vad gäller prioriteringar och finansiering ska åtgärder för att omvandla svart arbete till vitt arbete prioriteras. Därmed skulle det finnas mer resurser till att stärka de offentliga arbetsförmedlingarna och förbättra den sociala tryggheten. Investeringar i livslångt lärande kräver att offentliga myndigheter och företag gör en gemensam insats. Uppsägningsförfarandena skulle kunna ändras samtidigt som de aktiva arbetsmarknadsåtgärderna, livslångt lärande och den social tryggheten förbättras.

BILAGA II EXEMPEL PÅ FLEXICURITY

Följande exempel illustrerar hur flexicurityåtgärder kan fungera. De belyser fördelarna med en integrerad strategi där minst några av de fyra flexicuritykomponenterna ingår och där åtgärderna för flexibilitet och trygghet förstärker varandra.

Österrikes system med avgångsvederlag. Österrike kombinerar en relativt hög grad av flexibilitet på arbetsmarknaden med en genomsnittlig nivå på sociala förmåner, effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder och samarbete mellan arbetsmarknadens parter. Den österrikiska arbetsrätten tillhandahåller ett relativt svagt anställningsskydd, även om statistiken visar ett genomsnittligt index. Denna skillnad hänger samman med de relativt smidiga uppsägningsförfaranden som finns. Arbetsgivare behöver relativt sällan utnyttja visstidsanställningar, och andelen ligger under genomsnittet (9 % för 2006 jämfört med EU-genomsnittet på 14,4 %). Arbetslöshetsnivån tillhör de lägsta i Europa med 4,8 %. Långtidsarbetslösheten är 1,3 %. Sysselsättningsgraden uppfyller Lissabonmålet (70,2 % totalt sett och 63,5 % för kvinnor). Deltagandet i livslångt lärande är högre än EU-målet och ligger på 12,9 % (2005). Risken för fattigdom är endast 12 %.

En mycket viktig nyordning kom 2003 då ett nytt system för avgångsvederlag infördes. Enligt det gamla systemet var avgångsvederlaget till avskedade arbetstagare relaterat till hur länge de hade varit anställda av en och samma arbetsgivare. Detta innebar att arbetstagare som bytte arbetsgivare förlorade sina intjänade rättigheter. Enligt det nya systemet måste arbetsgivare varje månad betala in ett visst belopp på ett konto som alla arbetstagare har. Arbetstagarna kan sedan ta ut pengar från detta konto om de blir avskedade. Med det nya systemet undanröjs hinder för rörligheten och arbetstagarna förlorar inte längre sina tillgodohavanden om de själva väljer att avsluta ett anställningsförhållande. Dessutom är Arbetsstiftelserna (*Arbeitsstiftungen*) ett alldeles särskilt lyckat exempel på hur följderna av omstruktureringar kan mildras. Stiftelserna hjälper till att förmedla arbeten vid hotande massuppsägningar och tillämpar alltså principerna om tidiga insatser och gemensamma åtgärder från alla berörda offentliga och privata aktörer.

Den danska gyllene triangeln. Den danska arbetsmarknaden uppvisar en lyckad kombination av flexibilitet och trygghet med en flexibel arbetsrättslagstiftning och relativt svagt anställningsskydd, omfattande insatser för livslångt lärande och aktiva arbetsmarknadsåtgärder samt ett generöst socialförsäkringssystem. Systemet går tillbaka på det s.k. septemberavtalet från 1899 då arbetsgivarnas rätt att anställa och avskeda accepterades mot att ett allmänt system för arbetslöshetsersättning infördes. På 1960-talet inrättades en offentlig arbetsförmedling och staten tog därmed över en stor del av ansvaret för risker i samband med arbetslöshet. Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet tillkom aktiva arbetsmarknadsåtgärder som syftade till att motivera arbetslösa att söka och ta arbete samt att höja sin kvalifikation. Kompetensutveckling stimulerades genom ett system med jobbrotaion, vilket gjorde det möjligt för arbetstagare att studera samtidigt som de tillfälligt ersattes av arbetslösa. Dessa delar utgör tillsammans den s.k. gyllene triangeln med flexibla anställningsvillkor, generösa socialförsäkrings- och välfärdssystem och omfattande aktiva arbetsmarknadsåtgärder. Danmark kännetecknas av mycket hög sysselsättning (77,4 % år 2006), mycket låg total arbetslöshet (3,9 %), ungdomsarbetslöshet (7,7 %) och långtidsarbetslöshet (0,8 %), hög omsättning på arbetsmarknaden (en av fyra anställda har haft samma arbetsgivare i mindre än ett år), högt deltagande i livslångt lärande (27,4 %), låg risk att drabbas av fattigdom (12 %) och en allmän känsla av trygghet bland befolkningen.

Tillfälligt arbete i Nederländerna. I det holländska Wassenaar-avtalet (1982) accepterades en återhållsam löneutveckling mot att det skapades nya arbetstillfällen, vilket ledde till fler deltidsarbeten inom ramen för kollektivavtalen. Dessa deltidsarbeten är för det mesta tillsvidareanställningar och ska inte förväxlas med ”osäkra anställningsförhållanden”. Den stora majoriteten deltidsarbetande, som i de flesta fall är kvinnor, har själva valt det. Under 1990-talet innebar den relativt oflexibla arbetsmarknaden ett växande problem, men de berörda myndigheterna kunde inte enas om en modernisering av arbetsrätten. Arbetsmarknadens parter (inom *Stichting van de Arbeid*/Arbetsstiftelsen) inbjöds till sist att förhandla fram ett paketavtal. Avtalets viktigaste syfte var att stärka ställningen för arbetstagare med tillfälliga anställningar för att minska otryggheten utan att påverka flexibiliteten. Avtalet innehöll tre delar: 1) antalet visstidsanställningar begränsades till tre i rad (därefter tillsvidareanställning), 2) hindren för bemanningsföretag undanröjdes, 3) visstidsanställningar och kontrakt med bemanningsföretag erkändes i arbetsmarknadslagstiftningen och både minimiskydd och minimilön infördes. Bemanningsföretagens uthyrda personal skulle omfattas av kollektivavtal som gav dem lönegarantier, fortutbildning och tilläggspension. Denna överenskommelse fick formen av en lag, den s.k. lagen om flexibilitet och trygghet (*Wet Flexibiliteit en Zekerheid*) som trädde i kraft den 1 januari 1999. Under 1990-talet minskade arbetslösheten i Nederländerna drastiskt och sysselsättningen ökade kraftigt. Sysselsättningsgraden är hög, både totalt sett (74,3 % för 2006) och för kvinnor (67,7 %). Uttryckt i heltidsekvivalenter är sysselsättningen lägre på grund av en hög andel deltidsarbeten. Arbetslösheten är låg (3,9 %), och det gäller även ungdomsarbetslösheten (6,6 %) och långtidsarbetslösheten (1,7 %). Deltagandet i livslångt lärande är relativt högt (15,9 %). Risken för fattigdom är relativt låg, 11 %.

Minskning av antalet visstidsanställningar i Spanien. I Spanien är andelen visstidsanställningar konstant hög och utgör nu 34 % av den totala sysselsättningen. Arbetsmarknadens parter undertecknade i maj 2006 med regeringens stöd en omfattande överenskommelse som inskränkte rätten att utnyttja tidsbegränsade anställningsavtal och mildrade kraven för arbetsgivarna. Överenskommelsen gäller till och med december 2007. Alla arbetstagare som har haft två eller fler visstidsavtal med samma företag och innehaft samma tjänst i 24 månader inom en period av 30 månader blir automatiskt tillsvidareanställda. I detta anställningsavtal minskas det obligatoriska avgångsvederlaget från 45 till 33 dagars lön per arbetat år.

Samarbetsavtalet ”Towards 2016” mellan arbetsmarknadens parter i Irland. Den irländska ekonomin och arbetsmarknaden har på senare år förändrats mycket snabbt. Från att ha varit ett land med låg inkomstnivå, låg tillväxt och hög arbetslöshet är Irland nu ett land med hög tillväxt, höga inkomster och låg arbetslöshet. Irland har en flexibel arbetsmarknad och investerar allt mer i aktiva arbetsmarknadsåtgärder (0,75 % av BNP jämfört med EU-genomsnittet på 0,5 %). Låg utbildningsnivå bland äldre arbetstagare (41,7 % i åldersgruppen 45–54 år har som mest motsvarande högstadienivå) avspeglar att man tidigare investerat för lite i utbildning, men situationen håller på att förbättras avsevärt för de yngre generationerna. Deltagandet i livslångt lärande är fortfarande sämre än i de EU-länder som har högst deltagande och detta avspeglar svårigheterna att garantera lika utbildningsmöjligheter för lågutbildade och äldre arbetstagare. Överenskommelsen ”Towards 2016” innebär en övergripande strategi för att komma till rätta med dessa problem. Man slår fast att det är nödvändigt med bättre deltagande, produktivitet och aktivering, med fler insatser för långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar och de som befinner sig längst bort från arbetsmarknaden. Överenskommelsen poängterar också att kompetensutveckling främst ska handla om utbildning på arbetsplatsen (inklusive baskunskaper) och att insatserna i första hand bör gå till lågutbildade och utsatta arbetstagare samt invandrare. I överenskommelsen beskrivs planerna på att utöka möjligheterna till utbildning på arbetsplatsen, och öka anslagen till stiftelsen *Workplace Basic Education Fund* som arbetar för att komma till rätta med läs-, skriv- och räknesvårigheter bland arbetstagarna.

BILAGA III **BAKGRUNDSINDIKATORER FÖR FLEXICURITY**

De indikatorer som anges nedan kan anses vara relevanta för dels de fyra enskilda komponenterna, dels resultaten på arbetsmarknaden i stort. De flesta av dem har hämtats från förteckningen över indikatorer för övervakning av de europeiska sysselsättningsriktlinjerna.

A. Flexibla anställningsavtal

- Anställningsskyddets omfattning; totalt sett, för fast anställda och icke fast anställda (OECD)
- Olika anställningsformer och skälen till dessa (Eurostat)

B. Övergripande strategier för livslångt lärande

- Procentandel av befolkningen mellan 25 och 64 år som deltar i utbildning (Eurostat)
- Utbildningsnivå för åldersgrupperna 45–54 och 25–34 (andel av befolkningen som har minst gymnasieutbildning) (Eurostat)

C. Effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder

- Utgifter för aktiva och passiva arbetsmarknadsåtgärder som procent av BNP (Eurostat)
- Utgifter för aktiva och passiva arbetsmarknadsåtgärder per arbetslös (Eurostat)
- Antal personer som deltar i aktiva arbetsmarknadsåtgärder, efter typ av åtgärd (OECD)
- Andel unga eller vuxna arbetslösa som inte har erbjudits något jobb eller någon aktiveringsåtgärd inom 6 respektive 12 månader (Eurostat).

D. Moderna sociala trygghetssystem

- Nettoersättningsnivå första året och efter fem år (OECD)
- Arbetslöshetsfälla, sett som ett mått på ersättningsnivåer (OECD-Eurostat)

E. Arbetsmarknadsresultat

- Sysselsättningsgrad; totalt, för kvinnor och för äldre (Eurostat)
- Ungdomsarbetslöshet (15–24 år) efter kön (Eurostat)
- Långtidsarbetslöshet (Eurostat)
- Arbetsproduktivitetens tillväxt (Eurostat)
- Kvalitet i arbetet (under utarbetande)
- Risk att drabbas av fattigdom (Eurostat)