



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.11.2009
KOM(2009) 649 endelig

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

EUROPA-KOMMISSIONENS BAGGRUNDPAPIR TIL EPSCO-RÅDET

**BESKÆFTIGELSESKRISEN -
TENDENSER, POLITISKE LØSNINGER OG NØGLEAKTIONER**

DA

DA

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

EUROPA-KOMMISSIONENS BAGGRUNDSRAPPORT TIL EPSCO-RÅDET

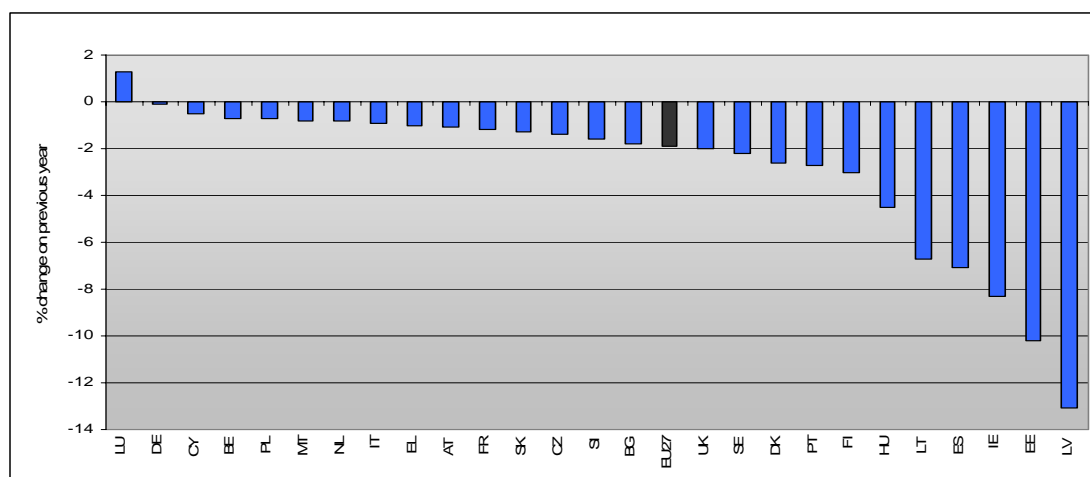
**BESKÆFTIGELSESKRISEN -
TENDENSER, POLITISKE LØSNINGER OG NØGLEAKTIONER**

1. TENDENSER PÅ EU'S ARBEJDSMARKEDER

Svag økonomisk udvikling har ført til faldende beskæftigelse og arbejdsløshed...

I midten af 2009 var beskæftigelsen i EU faldet med 4,3 millioner (1,9 %) sammenlignet med året før, på tværs af næsten alle sektorer, men med en særlig markant forværring i byggeriet og industrien. Arbejdsmarkedet var forværret i alle medlemsstater, men især i de baltiske lande, Irland og Spanien, der alle er blevet ramt af alvorlige tilbageslag på boligmarkedet, der fører til beskæftigelsesnedgang i byggebranchen. Derimod har beskæftigelsen i visse medlemsstater som Belgien og Tyskland været forholdsvis modstandsdygtig over for virkningerne af krisen, delvis på grund af omfattende brug af korttidsarbejdsordninger og andre foranstaltninger (figur 1).

Figur 1: Procentvis ændring i beskæftigelsen på tværs af EU's medlemsstater 2. kvartal 2008-2. kvartal 2009

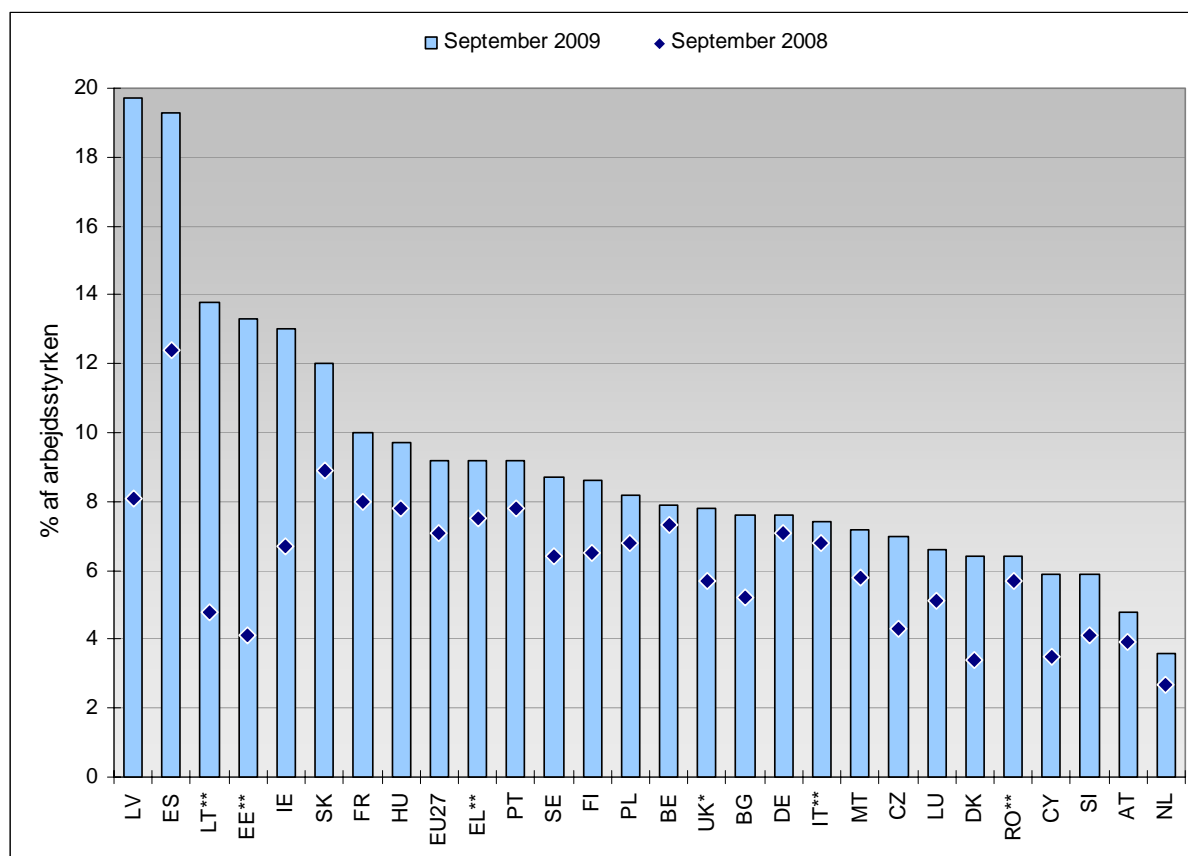


Kilde: Eurostat, nationale regnskaber. Data ikke sæsonkorrigeret for forandring i forhold til foregående år.

... men stigningen i ledigheden har hidtil været tilbageholdende

Trods tydelige tegn på forringelse har det europæiske arbejdsmarked indtil nu holdt sig relativt godt i betragtning af omfanget af den pludselige økonomiske afmatning. Arbejdsløsheden er steget (figur 2), men mindre end man kunne have frygtet givet styrken af recessionen og det kraftige fald i tilliden. For eksempel er arbejdsløsheden i september 2009 til trods for en skarpere økonomiske afmatning og stærkere fald i virksomhedernes tillid i EU er steget med 2,1 procentpoint i forhold til året før, mens tallet i USA var steget med mere markante 3,6 procentpoint i forhold til året før. Alligevel er arbejdsløsheden i EU fortsat på en opadgående tendens siden foråret sidste år, og i september 2009 var den steget til 9,2 %, en stigning på 2,5 procentpoint i forhold til foråret 2008. Den samlede arbejdsløshed steg med over en tredjedel (38 %): en stigning på 6 millioner til 22,1 millioner.

Figur 2: Ledigheden i EU's medlemsstater



Kilde: Eurostat, serier om arbejdsløshed. Data sæsonkorrigeret.

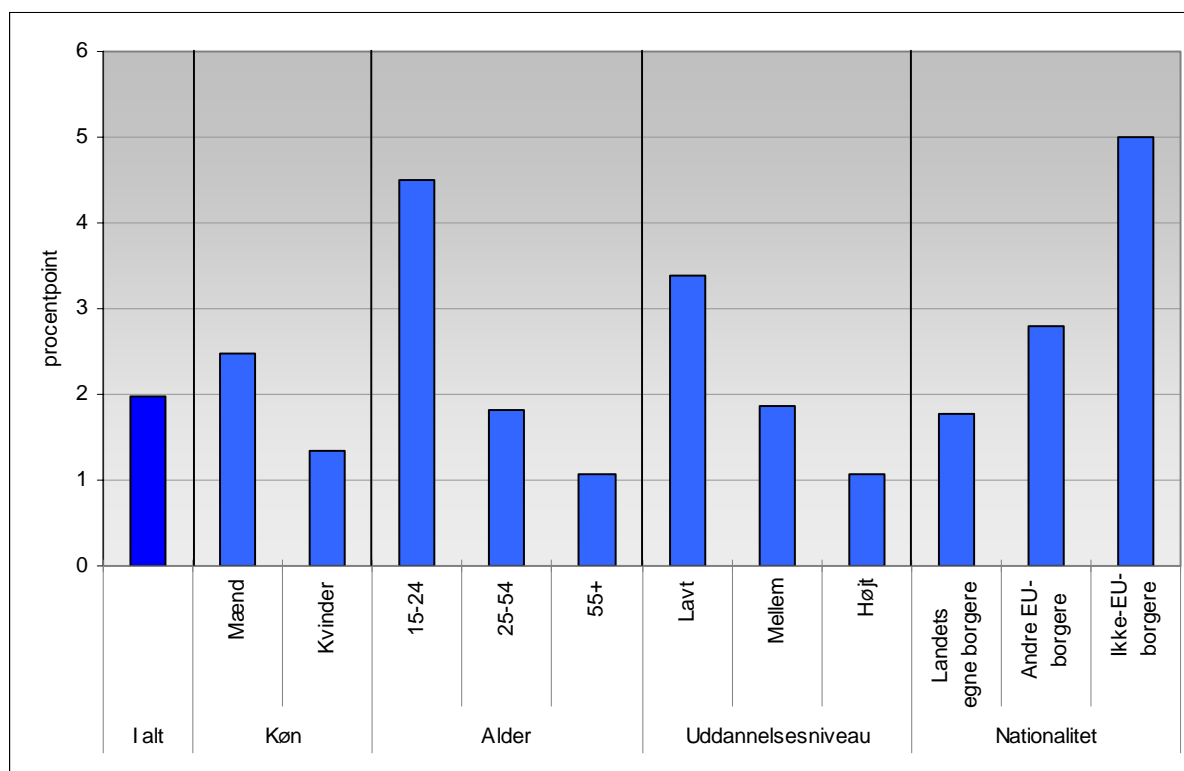
Note: Data for Storbritannien juli 2008-juli 2009, EE, EL, IT og RO 2. kvartal 2008 - 2. kvartal 2009.

... med de unge, de lavtuddannede, indvandrere, og blandt disse personer i midlertidig beskæftigelse, som foreløbig hårdest ramt ...

Krisen påvirker mænd og kvinder forskelligt. I første omgang er mænd blevet mere påvirket af nedgangen end kvinder, da mange af de sektorer, der er hårdest ramt af krisen, beskæftigelsesmæssigt overvejende er mandligt-orienterede¹. Kvindernes erhvervsfrekvens er dog også blevet hårdt ramt i løbet af de seneste måneder, hvilket afspejler en udvidelse af krisen til andre sektorer, som er mere kønsblandet end de, der først blev ramt. Der har også været en fortsat kraftig stigning i arbejdsløsheden blandt unge, med unge mænd som særligt udsatte, hvilket fremhæver et stigende behov for støtte til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden. De lavtuddannede og indvandrere med dårlige kvalifikationer er også hårdest ramt, hvilket delvis er en afspejling af de sektorer og erhverv, som har været mest udsatte i nedturen, som byggebranchen og de lavtuddannede manuelle og elementære erhverv. Målt af type af beskæftigelse, er de, der er ansat i midlertidige ansættelseskontrakter blevet relativt hårdest ramt af tab af arbejdspladser. Alle disse er traditionelt de mest ugunstigt stillede grupper på arbejdsmarkedet, og den nuværende afmatning har gjort deres relative situation endnu værre.

¹ "Vækst, beskæftigelse og sociale fremskridt i EU", Udvalget for Social Beskyttelse, september 2009.

Figur 3: Stigning i ledighed efter køn, alder, niveau og nationalitet, 2. kvartal 2008 - 2. kvartal 2009.



Kilde: Eurostat, EU-arbejdsstyrkeundersøgelsen. Data ikke-sæsonkorrigerede.

...og vilkårene på arbejdsmarkedet forventes stadig at blive værre, før de bliver bedre

På trods af de seneste opmuntrende økonomiske signaler står den fulde virkning af den økonomiske krise på arbejdsmarkedet, i hvert fald delvis, stadig foran os. Mens det samlede arbejdsmarked har vist sig at være ganske robust, forventes EU stadig at tabe nogle 7,5 millioner arbejdspladser i løbet af 2009-10, med en arbejdsløshed, der potentielt vil nå omkring 10,3 % i 2010, en stigning på mere end 3 procentpoint i forhold til 2008-niveau. Historiske erfaringer viser, at beskæftigelsen reagerer på økonomiske forhold med en vis forsinkelse, og de fleste prognoser tyder på, at selv om opsvinget allerede synes at være i gang, vil den økonomiske vækst fortsat være moderat i flere år. De vigtigste reaktion på den drastiske nedgang i den økonomiske aktivitet i efteråret sidste år begyndte først at træde i kraft i løbet af 2009, og vilkårene på arbejdsmarkedet kan forventes at blive værre i et stykke tid, selv efter genoptagelsen af den økonomiske vækst.

Der er tegn, der peger på betydelig uudnyttet arbejdskraft, da det meste af tilpasningen hidtil synes at have været i form af produktivitetstilfald i stedet for faldende beskæftigelse. En anden justeringsmekanisme til det dramatiske fald i efterspørgslen og den økonomiske afmatning har været igennem løntilbageholdenhed til gengæld for beskæftigelsesstabilitet.

Samlet set har EU's arbejdsmarked primært tilpasset sig krisen gennem reduceret arbejdskraftsproduktivitet snarere end gennem beskæftigelsesnedgang: I Østrig, Belgien, Tyskland, Italien og Holland har næsten alle tilpasninger på arbejdsmarkedet været igennem fald i produktiviteten, med næsten ingen reduktion i beskæftigelse. Stigningen i uudnyttet arbejdskraft afspejler både virksomhedernes opfattelse af, at en del af nedgangen i

produktionen er midlertidig (og at de derfor vil søge at undgå at ødelægge firmaspecifik menneskelig kapital) og offentlig politisk indsats for at begrænse stigninger i arbejdsløsheden, som f.eks. korttidsarbejde.

Imidlertid har nedgangen i produktionen kombineret med uudnyttet arbejdskraft ført til en betydelig stigning i enhedslønomkostningerne. Medmindre arbejdskraftens produktivitet vender tilbage til mere normale niveauer, nedgangen i enhedslønomkostningerne bremses og virksomheders pris-konkurrenceevne forbedres, er der en betydelig risiko for afvikling af denne uudnyttede arbejdskraft i de kommende måneder, hvilket fører til en yderligere forværring i arbejdsløshedssituationen, medmindre den økonomiske aktivitet igen mærkbart kommer i gang.

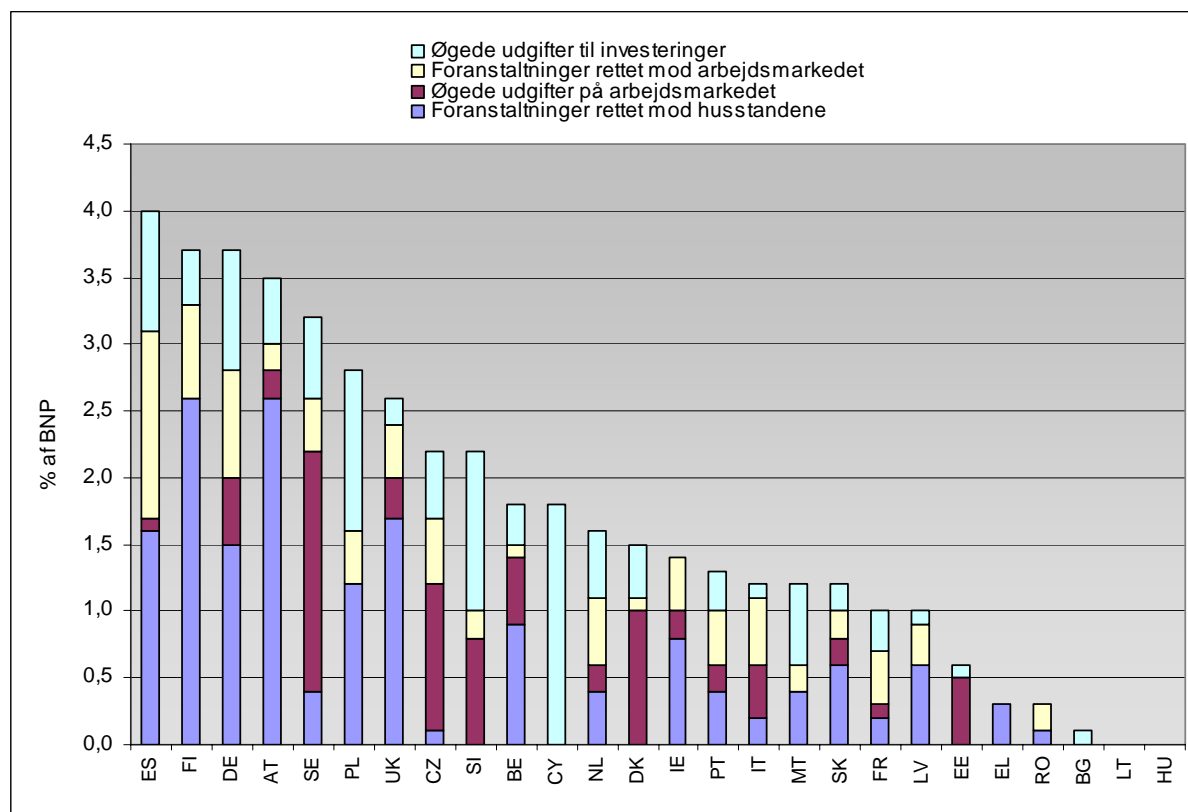
2. DE POLITISKE SVAR INDTIL VIDERE

Finanspolitiske stimulanspakker og nationale genopretningsplaner omfatter beskæftigelsestiltag²...

EU og medlemsstaterne, herunder bl.a. centralbankerne, har taget nogle meget vigtige politiske tiltag i lyset af den alvorlige krise. Nationale genopretningsplaner indeholder bestemmelser om beskæftigelse, uddannelse og social- og arbejdsmarkedspolitik. Den samlede EU-stimulus-pakke i medlemsstaternes programmer for genopretning er betydelig, svarende til 1,8 % af BNP (figur 4). Situationen i medlemsstaterne er forskellig både med hensyn til omfanget af stimulanspakker og med hensyn til effekten af krisen på vækst og arbejdsløshed, og nogle har været særligt ramt af krisen, som Letland og Litauen, og har måttet ty til massive budgetkonsolideringsprogrammer. Foranstaltninger, der træffes for at understøtte et velfungerende arbejdsmarked og øge husholdningernes købekraft udgør næsten halvdelen af den genopretning, der er indført af medlemsstaterne. Østrig, Belgien, Finland, Tyskland, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige har ydet de største finanspolitiske incitamentter til foranstaltninger i disse to kategorier.

² Kommissionen vil fortsætte med at overvåge reaktionerne på krisen i tæt samarbejde med Beskæftigelsesudvalget, Udvalget for Social Beskyttelse og Udvalget for Økonomisk Politik. En mere detaljeret oversigt over de beskæftigelsesfremmende foranstaltninger truffet af medlemsstaterne findes på: <http://www.eu-employment-observatory.net/resources/meetings/MISEPSwedenSummaryTables.pdf>

Figur 4: Oversigt over finansiering af genopretningsforanstaltninger i EU's medlemsstaternes genopretningsplaner



Bemærk: For HU er rapporteret en bruttofinansiering på 1,45 %

Kilde: Kommissionens tjenestegrene

...med medlemsstaternes beskæftigelsespolitiske foranstaltninger fokuserende på de tre vedtagne EU-prioriteter...

Den beskæftigelsespolitiske indsats har dækket de tre prioriteter som vedtaget af Det Europæiske Råd: Opretholde beskæftigelsen, skabe nye arbejdspladser og fremme mobilitet; højne kvalifikationsniveauet og matche arbejdsmarkedets behov; øge adgangen til beskæftigelse og støtte til husstandene.

Alt i alt har EU's arbejdsmarkeder i første omgang reageret ved at tilpasse produktionen og den samlede arbejdstid for at imødegå nedgangen i efterspørgslen i stedet for at reducere beskæftigelsen. Korttidskompensationsprogrammer, således at arbejdsgiverne kan søge om midlertidig statslig bistand til at supplere lønnen til de arbejdere, der arbejder på nedsat tid, har beskyttet arbejdspladser i Europa fra de første konsekvenser af den økonomiske afmatning viste sig. Faktisk afspejler den relative styrke af EU's arbejdsmarked til dato til dels den øgede brug af disse interne tilpasningsforanstaltninger (f.eks. korttidsarbejdsordninger og kortere arbejdstid, midlertidige lukninger osv.), der har til formål at bevare eksisterende arbejdspladser og samtidig øge beskæftigelsesmulighederne for arbejdstagere, herunder de mest sårbare, gennem bedre uddannelsesprogrammer (CY, DE, ES, HU, IE, IT, LT, NL, AT og PT) og støtte jobskift (CY, CZ, ES og NL). Disse arrangementer har været mest effektive, når de har medtaget en bestemmelse om at gøre berettigelsen betinget af forud fastsatte kriterier, hvoraf den ene kan være deres kobling til arbejdsrelateret uddannelse for at forbedre

arbejdstagernes beskæftigelsesmuligheder og lette deres mulige overgang til nye job, som for eksempel i CZ og NL, hvor uddannelse er blevet gjort obligatorisk for alle arbejdstagere på korttid, men også i AT, BE, DE og HU. Strengere betingelser, der pålægges virksomheder, f.eks. i AT, HU, NL og SI, bør også begrænse risikoen for dødvægtstab eller forlænge tidspunktet for en til tider uundgåelig omstrukturering af en virksomhed eller et anlæg.

Uddannelsesmuligheder og -incitament er blevet udvidet i de fleste lande i lyset af krisen, med uddannelse på jobbet i stigende grad anerkendt som et vigtigt redskab til forbedring af beskæftigelsesmulighederne for dem, der allerede er i beskæftigelse. Bedre at kunne imødekomme behovene på arbejdsmarkedet, modernisere og forbedre den administrative kapacitet i de offentlige arbejdsformidlinger har været et centralt emne for en række medlemsstater. Flere nationale offentlige arbejdsformidlinger (PES) (for eksempel UK, NL, BE, DE, FI og SE) har oprettet særlige tidlig-indgriben-ordninger - ofte i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, kommuner og andre aktører på arbejdsmarkedet. Disse havde til formål at sikre en hurtig og sikker overgang for personer, der risikerer at blive fyret, og dermed at forebygge langtidsledighed.

Som en del af deres genopretningspakker har mange medlemsstater taget skridt til at støtte deres mest sårbare borgeres indtægt, for eksempel ved at øge niveauet for mindsteløn eller minimumsindkomst og udvidelse af dækningen eller varigheden af arbejdsløshedsunderstøttelse, styrkelse af andre sociale ydelser, eller indførelse af skatterabatter eller -undtagelser for særlige grupper. Yderligere investerer flere i deres infrastruktur til sundhedspleje, langvarig pleje, børnepasning eller socialt boligbyggeri. Dette har det dobbelte formål at fremme beskæftigelsen og forbedre adgangen til sociale ydelser for alle, herunder de mest sårbare. Dette er især vigtigt for at støtte kvinders beskæftigelse og ligestilling mellem kønnene og for at forebygge en lang afgang fra arbejdsmarkedet for nogle arbejdstagere som under tidligere lavkonjunkturer.

En række foranstaltninger er truffet til støtte for aktiv inddragelse af dem, som er længst fra arbejdsmarkedet, og at fremme beskæftigelsen af de mest udsatte for udstødelse: styrkelse af de offentlige arbejdsformidlinger for at give mulighed for mere individuel støtte (BG, DK, DE, EL, ES, FR, LT, NL, PT, AT, SI og UK); udvide adgangen til uddannelse (BG, CZ, DE, EL, FR, FI, IE, LT, PT og UK), støtte til beskæftigelse for dem, som er længst væk fra arbejdsmarkedet (FR, HU og LT), og fremme beskæftigelse af især personer med handicap (ES og RO). Midlertidige rabatter på sociale bidrag til at øge efterspørgslen efter arbejdskraft under krisen er blevet indført i flere medlemsstater; specifikke foranstaltninger er rettet mod ældre arbejdstagere og sigter på at undgå brugen af efterlønsordninger (PL og PT).

3. POLITISKE RAMMER

De tre prioriteter, som Det Europæiske Råd har vedtaget, er fortsat de rette politiske rammer:

Opretholde beskæftigelsen, skabe nye arbejdspladser og fremme mobilitet

Selv om de umiddelbare og langsigtede beskæftigelsesmæssige konsekvenser af stimulus- og genopretningsforanstaltningerne endnu ikke er vurderet i detaljer er det allerede nu klart, at de er begyndt at virke i at bremse stigningen i arbejdsløsheden i flere lande, navnlig for så vidt angår korttidsarbejdsordningerne (*Short Term Working Arrangements* - STWA). Erfaringen viser, at foranstaltninger vil være mest effektive, hvis de udarbejdes med inddragelse af

arbejdsmarkedets parter, og at stimulusudgifter ikke bør forsinkes af udviklede ansøgningsprocedurer.

I betragtning af den forventede yderligere stigning i arbejdsløsheden kan STWA-ordninger på kort sigt fortsat tjene deres formål, forudsat at de reelt er midlertidige og målrettede, og kun gælder for virksomheder, hvor faldet i efterspørgslen kan hævdes at skyldes ekstraordinære og midlertidige omstændigheder. På grund af ændrede vilkår på arbejdsmarkedet skal egnethedskriterier, varighed og budgetmæssige specifikationer af disse ordninger revideres hver 6. måned, hvilket giver mulighed for en bedre målretning og ressourcestyring. Hertil kommer, da de kan føre til, at virksomheder bliver massivt overbemandede, at de skal suppleres med foranstaltninger til støtte beskæftigelsesegnethed og lette jobskift.

Ser man på sammenhængen med langsigtede mål yder STWA-ordninger hovedsagelig sikkerhed vedrørende en arbejdstagers nuværende job: Sikkerheden er tabt, når denne forlader den beskyttede beskæftigelse. I overensstemmelse med den langsigtede flexicurity-tilgang er det vigtigt at give en mere generel beskæftigelsestryghed, der gør det muligt for folk at flytte til mere produktive dele af økonomien, hvis det er nødvendigt. En mulig vej frem er at kombinere STWA-ordninger med uddannelse, og at indføre et system med arbejdsrelaterede ydelser eller skattelettelser. I betragtning af dybden og karakteren af krisen er det meget sandsynligt, at en betydelig omstrukturering vil være nødvendig, efterhånden som økonomien kommer ud af krisen (f. eks. byggeri, finansielle tjenesteydelser, bilindustrien). Dette tyder på, at der godt kan være en sammenhæng mellem arbejdsløshed i dag og flere afskedigelser på et senere tidspunkt, især hvis opsvinget kun langsomt bliver virkelighed.

Forbedring af situationen på arbejdsmarkedet kræver også en øget indsats for at støtte jobskabelse. En række medlemsstater har allerede indført økonomiske incitament og støtte til ansættelse til at skabe eller bevare arbejdspladser til bestemte grupper af arbejdstagere. Nystartede virksomheder og ekspansion af investeringer i erhvervslivet kan lyses gennem en nedsættelse af bureaukrati og administrative krav til virksomhederne, og ved en større adgang til finansiering og bistand til de nye iværksættere og virksomheder. Incitament til at investere i innovative og ekspanderende sektorer (såsom grønne job og også hvide job) bør overvejes på samme måde; ligeledes er den sociale økonomi en vigtig kilde til jobskabelse, da den er mindre afhængig af konjunkturerne, og ofte omfatter arbejdskrævende og socialt nyttige tjenester.

Højne kvalifikationsniveauet og matche arbejdsmarkedets behov

Med stigende arbejdsløshed og faldende ledige stillinger er det vigtigt at have effektive aktiveringssystemer på plads. Større vægt på de jobsøgendes ansvar bør gå hånd i hånd med levering af jobsøgningstjenester og -programmer af høj kvalitet, og en passende erstatningsindkomst, især for mennesker med meget ringe udsigter til beskæftigelse.

Bekæmpelse af arbejdsløsheden kræver en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik, bedre målretning af programmer og tjenester, og en øget kapacitet for den offentlige arbejdsformidling (PES). Målet er at sikre, at den enkeltes vej gennem systemet er sikker (udvikling af færdigheder, beskæftigelsesegnethed og socialbeskyttelsessikkerhedsnet), og at garantere sikkerheden for rekruttering til virksomheder samtidig med at håndtere en øget volatilitet på arbejdsmarkedet og truslen om (masse-)afskedigelser. For mænd og kvinder med problemer med at få ny beskæftigelse bør en "første strategi for uddannelse" overvejes. For

hele arbejdsstyrken er opkvalificering og omskoling afgørende for at sikre tilpasningsevne og beskæftigelsesegnerhed i usikre tider. Uddannelsesudbydere bør i krisetider være lydhøre over for de stigende behov på arbejdsmarkedet. Aktiv arbejdsmarkedspolitik skal også tage højde for behovene hos unge, for hvem den manglende erhvervs erfaring ofte er den største hindring for at få adgang til støtteordninger og finde den første beskæftigelse.

Beskæftigelsesmæssig, sektoriel og geografisk mobilitet kan lette overgangen til nye job og bidrage til at forhindre langvarig arbejdsløshed. En "tidlig indgriben"-tilgang kræver løbende samarbejde mellem arbejdsformidlingerne og arbejdsgiverne til at gribe ind før de egentlige afskedigelser finder sted. Øget samarbejde mellem arbejdsformidlinger, offentlige myndigheder, uddannelsesinstitutioner og frem for alt arbejdsgivere og arbejdsmarkedets parter er også af afgørende betydning at sikre tilstrækkelige ydelser, herunder kvalifikations- og omroeringsprogrammer og lærepladser til de unge. Dette samarbejde er også nødvendigt for at forberede arbejdsstyrken på de nye job i fremtiden, især i ekspanderende sektorer.

Øge adgangen til beskæftigelse og støtte til husstandene

Et centralt element i fastlæggelsen af øget adgang og tilknytning til arbejde er udformningen af beskatnings- og dagpengesystemet. Komplementariteten mellem aktive arbejdsmarkedspolitikker og skatte- og socialsikringsordningerne skal styrkes i denne henseende. Funktioner af skatteordninger og sociale ordninger, såsom de såkaldte arbejdsløshedsfælder eller fælles familiebeskatning kan afskrække sekundære forsørgere og primære familieansvarlige fra (igen) at komme ind eller forblive på arbejdsmarkedet, især på fuld tid. For at bevare tilknytningen til arbejdsmarkedet for ældre arbejdstagere skal muligheder for tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet undgås. Nedbringelse af de indirekte lønomkostninger kan være et instrument, især for at hjælpe folk med flere ulemper (lavtuddannede, unge og ældre arbejdstagere) med at blive på arbejdsmarkedet.

Forøgelse af indkomstskattetærsklerne, under hvilke der ingen skat skal betales, kan føre til en betydelig skattelettelse, der er mest relevant for og målrettet mod lavtlønnede; Sverige har indført skattelettelser på indkomst fra en erhvervs mæssig beskæftigelse. Dette er i overensstemmelse med de langsigtede mål om at arbejde skal kunne betale sig, og forventes at få positive langsigtede virkninger for beskæftigelsen.

Mens reduktion af de indirekte lønomkostninger er en vigtig foranstaltning for at øge, men også opretholde beskæftigelsen, er risikoen for dødvægt-omkostninger høj: Nedsættelse af skatterne, de sociale sikringsbidrag og andre ikke-lønrelaterede omkostninger for arbejdsgiverne bør kun hilses velkommen, hvis disse foranstaltninger har en umiddelbar virkning på en arbejdsgivers afgørelse om af at ansætte og fastholde medarbejdere - for eksempel ved at give subsidierede deltidskontrakter med mere attraktive vilkår for virksomheder. Hvis der ikke er nogen umiddelbar effekt på ansættelsen, ville andre midlertidige offentlige udgifter af samme værdi med henblik på at fremme øget beskæftigelse direkte i arbejdskraftintensive sektorer, der er konfronteret med kvalifikationsflaskehalse (f.eks. i plejesektoren), være mere effektive på kort sigt.

Det vil være nødvendigt at lægge betydelig vægt på støtte til husstandenes indkomster, indtil opsvinget har fået fodfæste, selv om medlemsstaternes kapacitet klart adskiller sig i denne henseende. Ydelserne er i nogle tilfælde for lave eller deres varighed meget begrænset i tid. På den anden side skal form og omfang af støtten være ordentligt defineret for at begrænse den negative virkning af at tage arbejde for modtagerne. Arbejdstagere med tidsbegrænsede

kontrakter og deltidskontrakter bør også nyde godt af forsikring mod arbejdsløshed og andre sociale risici. Mere opmærksomhed er også nødvendig over for de selvstændige, som ofte ikke har nogen forsikring mod tab af arbejde, og de unge, der befinder sig i en særlig vanskelig situation.

Direkte sociale overførsler er afgørende for at afbøde de negative sociale konsekvenser, da de i de fleste tilfælde meget hurtigt når frem til dem, der har brug for dem, og giver en direkte positiv impuls til økonomien; regeringer kan bruge de eksisterende kanaler til at give husstandene ydelserne, og derfor kan kriterier for målretning let anvendes. Overførslerne bør udformes, så de støtter aktiviteter og tilpasning til forandringer, og dermed bidrager til bedre resultater på arbejdsmarkedet, når økonomien bedres. Statslige indkomstoverførsler til husstandene trækker kraftigt på de knappe midler og øger ofte direkte den nationale gæld. Disse overførsler kan også skabe afhængighed og resultere i en reduktion i udbuddet af arbejdskraft og derefter skabe ineffektivitet og dårligt fungerende arbejdsmarkeder. Derfor bør udgifter til direkte sociale overførsler falde, efterhånden som arbejdsmarkedet bedres.

Midlertidigt ansatte er massivt blevet afskediget i lande, der har en ubalance mellem prekære kortsigtede kontrakter og kontrakter med fast ansættelse. For at styrke rettighederne til denne gruppe af arbejdstagere har medlemsstaterne imidlertid forskellige tilgange: Nogle har begrænset den maksimale varighed af midlertidige kontrakter til 2 år som en del af en ny antikriseregulering, mens andre har forlænget den maksimale varighed af midlertidige kontrakter ud over 2 år. Inden for hver sammenhæng er det centrale punkt, at arbejdsmarkedets parter og myndighederne bør arbejde sammen for at sikre, at så mange arbejdstagere som muligt forbliver på arbejdsmarkedet, og at beskæftigelseslovgivningen og de kontraktlige aftaler sikrer tilstrækkelige rettigheder og pligter for arbejdstagerne og arbejdsgiverne. Dette indebærer målrettede aktioner mod segmenterede arbejdsmarkeder, gennem reformer i tråd med "flexicurity"-modellen, der flytter fokus fra beskyttelse på jobbet til sikkerhed i beskæftigelsen på markedet.

4. FEM CENTRALE INDSATSOMRÅDER I 2010 OG DEREFTER

Alvoren af den nuværende recession er tilstrækkelig begrundelse for at opretholde og styrke arbejdsmarkedspolitikkerne og yde indkomststøtte til de mest trængende, selv om BNP som forventet næste år langsomt stiger. Når økonomien igen begynder at gro, bliver der behov for at lægge vægten på en gradvis omlægning fra de kortvarige kriseforanstaltninger hen mod strukturreformer på arbejdsmarkedet med henblik på at stimulere den potentielle vækst og på at bringe folk ind på arbejdsmarkedet, som det for nylig blev understreget af Beskæftigelsesudvalget³. Sidstnævnte kræver også en stigning i den effektive pensionsalder ved at motivere folk og sætte dem i stand til at arbejde længere ved arbejdsmarkedspolitikker, der fremmer bedre metoder til integration af ældre på arbejdspladserne og ambitiøse reformer af incitamenterne i pensionssystemerne til at forsætte med at arbejde. Med henblik herpå giver flexicurity og aktiv inddragelse en integreret ramme, som giver medlemsstaterne mulighed for at tage en passende blanding af prioriteterne op i overensstemmelse med deres arbejdsmarked og sociale forhold og problemstillinger. Flexicurity-strategier, der kan lette overgangen til arbejde, fjerne hindringer for deltagelse og give opadgående overgange på arbejdsmarkedet er særligt relevante. I overensstemmelse med EU's fælles principper for flexicurity er fem

³ "At bringe flere mennesker ind på arbejdsmarkedet" Beskæftigelsesudvalget ADHOC/18/201000.

centrale indsatsområder afgørende for at kunne afbøde krisens negative virkninger på beskæftigelsen og vende tilbage til kraftig vækst i beskæftigelsen, når krisen er overstået:

1. *Investere i effektive arbejdsmarkedsforanstaltninger og færdigheder for at undgå langtidsledighed*

Den højeste prioritet er at investere i effektive arbejdsmarkedsforanstaltninger, passende social beskyttelse og relevant uddannelse og erhvervsuddannelse, for at forhindre, at arbejdsløsheden bliver strukturel. Fastholdelse af mænd og kvinder i arbejde udvider bidragsgrundlaget for skat og social sikring og bidrager dermed til bæredygtige offentlige finanser, makroøkonomisk stabilitet og velfungerende sociale sikringssystemer. Arbejdsformidlingerne skal styrkes for at nå ud til alle dem, der har behov, herunder de unge og arbejdstagere, der trues af afskedigelser. Interventionerne skal være tidssvarende og målrettede, og der skal søges komplementaritet med andre foranstaltninger, der sigter mod at gøre arbejdet mere økonomisk attraktivt og givende for at sikre overgange og reducere inaktivitet og varighed af ledighedsperioder. Dette bør kombineres med foranstaltninger med henblik på at motivere folk og sætte dem i stand til at arbejde længere ved arbejdsmarkedspolitikker, der fremmer bedre metoder til integration af ældre på arbejdspladserne, og ambitiøse reformer af incitamenterne i pensionssystemerne til at arbejde videre. De bedste resultater opnås ved personlig støtte, med fokus på jobsøgning for personer med højt beskæftigelsesegnethedspotentiale og mere omfattende, skræddersyet bistand til dem, der har større vanskeligheder. Arbejdsløse, korttidsarbejdstagere og arbejdstagere i sektorer i tilbagegang bør tilbydes opkvalificering og omskoling. Disse programmer bør målrettes, så de matcher de fremtidige kompetencebehov på arbejdsmarkedet og forbereder genopretningen.

Medlemsstaterne opfordres til at gøre bedre brug af de eksisterende EU-fonde, navnlig ESF og EFRU, til at støtte genopretningsforanstaltningerne, herunder styrkelse af den offentlige arbejdsformidlings effektivitet og kapacitet, for at forbedre effektiviteten af de tjenester, der tilbydes dem, der søger beskæftigelse, og arbejdstagere og virksomheder, der er omfattet af omstrukturering.

2. *Hjælpe virksomheder med at skabe nye arbejdspladser*

Det er vigtigt at fremme jobskabelse ved at fremme nystartede virksomheder og styrkelse af tjenester for at hjælpe nye iværksættere og virksomheder. Der er især et stort potentiale for virksomhedsskabelse blandt kvinder, som bør udnyttes. Bestræbelserne på at øge adgangen til finansiering og kredit bør fortsætte, ligesom incitamenterne over for virksomhederne til at skabe eller bevare arbejdspladser og steder og tilbyde lærepladser. En forbedret og konstruktiv dialog med arbejdsmarkedets parter er også afgørende for at sikre, at lønudviklingen er på linje med produktiviteten og de sektorielle og lokale arbejdsmarkedsforhold.

ESF-, EFRU- og andre EU-midler kan bruges bedre til at fremme iværksættervirksomhed, selvstændig virksomhed og støtte til smv'er og mikrovirksomheder. Økonomiske incitament til innovation og uddannelse kan på den ene side bidrage til at undersøge mulighederne for at udvide sektorer, nye teknologier og nye måder at drive forretning på, og på den anden side, til at udvikle den sociale økonomi.

3. *Bevare arbejdspladser gennem fleksibel tilrettelæggelse af arbejdet*

Med stigende arbejdsløshed er intern fleksibilitet et vigtigt instrument til at bevare arbejdspladser: I 2010 kan korttidsarbejdsordninger stadig ses som en effektiv måde at fastholde beskæftigelse af arbejdstagere, der ellers ville skulle afskediges, herunder også i små og mellemstore virksomheder. Disse ordninger kan afbøde de sociale konsekvenser af krisen på kort sigt, spare betydelige fyrings- og (gen-)ansættelsesomkostninger for virksomheder og forhindre tab af firma-specifik menneskelig kapital. Dog skal disse ordninger være udarbejdet på en økonomisk forsvarlig og bæredygtig måde: De bør kombineres med (gen-)uddannelse, kun gælde for virksomheder med stærke nøgletal, og deres varighed og kriterier bør være genstand for regelmæssig revision. I sektorer og virksomheder, der står over for strukturelle tab i konkurrenceevnen over for udlandet skal der fokuseres på at udstyre de ansatte med de færdigheder, der kræves for nye arbejdspladser for at lette overgangen til voksende aktiviteter.

4. *Støtte de unge og dem, der er hårdest ramt af krisen*

Den største trussel fra den stigende arbejdsløshed ligger i udsigten til en permanent udelukkelse. Det er allerede sværere for de unge, især dem med lave kvalifikationer og for marginalgrupper, at (gen-)integrere sig på arbejdsmarkedet. Foranstaltninger til støtte for beskæftigelsen for udsatte grupper, især at gøre arbejde økonomisk mere attraktivt, fordele forbundet med at være i arbejde, målrettet nedsættelse af de indirekte lønomkostninger og andre tilskud, bør intensiveres. For de unge i særdeleshed kan praktik- og lærepladser og innovative læringsmetoder som projekt-baseret læring lette overgangen fra skole til arbejde. Fleksible læringsforløb kan bidrage til gradvist at tilegne sig nye færdigheder og kvalifikationer, til en intensivering i uddannelsessystemet og til i det hele taget at komme i arbejde og senere fremad i arbejdet. For lavtuddannede og ældre arbejdsløse er den vigtigste prioritet tilstrækkelig uddannelse til at bevare deres beskæftigelsesegnethed. Permanent udelukkelse kan være en særlig risiko for kvinder, især dem, der har plejeansvar, da de allerede udgør størstedelen af de inaktive personer, ufrivilligt deltidsansatte og sekundære forsørgere. Særlige foranstaltninger er nødvendige for at undgå at afgang fra arbejdsmarkedet og udnytte den kvindelige arbejdskraftsreserves fulde potentiale. Jobsøgnings- og indkomststøtteinitiativer for udsatte jobsøgere skal koordineres bedre, og deres virkning bør overvåges nøje for at undgå for stor dødvægt og negativ indvirkning på de sociale sikringsordninger. Den offentlige arbejdsformidlings forretningsmodeller bør udvikles, med et effektivt samarbejde med andre statslige og ikke-statslige og private institutioner (f.eks. kommuner, ngo'er, handelskamre, kursusudbydere, der tilbyder arbejdsformidling) og frem for alt med virksomheder og sociale partnere, for at opbygge offentlig-private partnerskaber.

5. *Forbedre forholdene for folk på ikke-standardkontrakter*

Stigningen i arbejdsløsheden og de efterfølgende sociale omkostninger rammer uforholdsmæssigt hårdt arbejdstagere med tidsbegrænsede og andre ikke-standardkontrakter, som ofte har utilstrækkelig dækning af arbejdsløshedsforsikring og aktiv arbejdsmarkedspolitik (da deres indtjening normalt er knyttet til ydelser). I den aktuelle sammenhæng er det vigtigt at forbedre sikkerheden i ansættelsen og at støtte overgange. Det indebærer også afgørende målrettede aktioner mod

segmenterede arbejdsmarkeder, gennem reformer i tråd med "flexicurity"-modellen, der flytter fokus fra beskyttelse på jobbet til sikkerhed i beskæftigelsen på markedet. Den sociale dialog kan bidrage til at sikre, at så mange arbejdstagere som muligt forbliver på arbejdsmarkedet, og at beskæftigelseslovgivningen og de kontraktlige arrangementer giver de fornødne rettigheder og pligter for ansatte og arbejdsgivere i alle typer af kontrakter.