

Arbeidsmarkedspolitikken i EU

Astrid Bolstad

Forord

Formålet med dette notatet er å gi et innblikk i EUs arbeidsmarkedspolitik og hvordan den fungerer. Dette er et stort felt, og for å få et helhetlig bilde, må det sees i sammenheng med bl.a. sosialpolitikk, velferd, trygdepolitikk og finanspolitikk. Hensikten har vært å sette opp en kort oversikt over hvilke strategier EU har på området, målsettinger og hvordan de har tenkt å nå målene. I tillegg vil det bli gitt en oversikt over hvilke resultat som er oppnådd og hva som ennå er utfordringene for EU.

Notatet er en historisk oversikt over hva som har skjedd innenfor arbeidsmarkedet i EU frem til i dag. Dette har vært en lang prosess med store utfordringer. I tillegg viser notatet en oversikt over hvordan dagens situasjon er i EU og hvilke målsettinger EU har for framtiden. Det er også blitt trukket inn andre forhold som har innvirkning på arbeidsmarkedet, som for eksempel ØMU og sosiale ordninger. Dette for å kunne se en helhet i hvordan politikken henger sammen.

Notatet er utarbeidet av Astrid Bolstad, og inngår i Landbrukets Utredningskontors notatserie.

Oslo, november 2003

Bjørn Strøm

Innhold

1	INNLEDNING	1
2	HISTORIEN.....	3
3	DAGENS SITUASJON	6
3.1	ØKONOMISK MONETÆR UNION (ØMU) OG DENS INNVIRKNING PÅ ARBEIDSMARKEDET	6
3.2	DEN EUROPEISKE SYSSELSETTINGSSTRATEGI (ESS).....	8
3.3	DET EUROPEISKE SOSIALFOND (ESF).....	8
3.4	DEN EUROPEISKE SYSSELSETTINGSPAKT (ESP).....	10
3.5	VELFERDSORDNINGER	10
3.6	FRI BEVEGELIGHET.....	12
3.7	LIKESTILLING.....	12
4	ERFARINGER.....	14
4.1	ERFARINGER PER HOVEDEMNE	14
4.1.1	Evnen til å finne arbeid	14
4.1.2	Entreprenørkultur	14
4.1.3	Tilpasningsevne	15
4.1.4	Like muligheter	15
4.2	GENERELLE ERFARINGER	15
5	FRAMTIDSUTSIKTER	18
5.1	INSTRUMENT MED FOKUS PÅ GJENNOMFØRING OG RESULTATER	20
5.2	TRE OVERORDNEDE MÅLSETTINGER.....	21
5.2.1	Full sysselsetting	21
5.2.2	Kvalitet og produktivitet på arbeidsplassen	21
5.2.3	Samhørighet og et arbeidsmarked for alle	22
5.3	FOKUS PÅ DE PRIORITERTE OMRÅDENE	22
6	OPPSUMMERING	25

LITTERATUR

1 Innledning

Formålet med dette notatet er å gi et innblikk i EUs arbeidsmarked og hvordan det fungerer. Dette er et stort felt, og for å få et helhetlig bilde, må det sees i sammenheng med bl.a. sosialpolitikk, velferd, trygdepolitikk og finanspolitikk. Hensikten har vært å sette opp en kort oversikt over hvilke strategier EU har på området, målsettinger og hvordan de har tenkt å nå målene. I tillegg vil det bli gitt en oversikt over hvilke resultat som er oppnådd og hva som ennå er utfordringene.

Arbeidsmarkedspolitikken i EU er et stor og omfattende, derfor er det i notatet blitt lagt vekt på EUs generelle arbeidsmarkedspolitik, og ikke de enkelte medlemslands egen politikk innen området. Det er viktig å være oppmerksom på at EU kun gir generelle retningslinjer til de ulike medlemslandene når det gjelder arbeidsmarkedspolitik. Det er opp til det enkelte land å selv ta tak i disse retningslinjene, og ut i fra dem legge opp en egen politikk for å nå de målene EU jobber mot. Dette fører til at innad i EU, mellom medlemslandene, er det store forskjeller på hvor store tiltak som må settes i gang etter at retningslinjene er lagt fram. Ut i fra den økonomiske politikken, er det også begrenset hva det enkelte land kan gjøre av tiltak uten at det får konsekvenser for dem i andre sammenhenger.

Notatet innledes med en historisk oversikt over hva som har skjedd innenfor arbeidsmarkedet i EU frem til i dag. Det har vært en lang prosess med store utfordringer som man har prøvd å løse. Deretter er det sett på hvordan situasjonen i EU er i dag med en kort gjennomgang av de viktigste samarbeidsavtalene og strategiene, og videre hvilke erfaringer medlemslandene har gjort seg i den tiden hvor sysselsetting har være et prioritert område for EU. I tillegg er det en oversikt over hvilke framtidsplaner og målsettinger EU har satt for sysselsettingen og arbeidsmarkedspolitikken i de nærmeste årene.

2 Historien

Arbeidskraftens frie bevegelighet har vært en rettighet for EUs innbyggere siden 1968. Da kom det et direktiv fra Rådet om avskaffelse av restriksjoner for arbeid og opphold innenfor EU for medlemslandenes arbeidstakere og familiemedlemmer. På 70-tallet kom det tre vedtak til direktiv om oppsigelsesvern, i 1975 kom vedtaket om likelønn og året etter kom et likebehandlingsdirektiv. På tross av dette økte arbeidsledigheten i EU hvert eneste år fra 1973 til 1985. Folketallet økte, og antallet mennesker som skulle inn i arbeidslivet var større enn det antallet som forlot arbeidsmarkedet på grunn av høy alder. I tillegg var det stadig flere kvinner som gikk inn i yrkeslivet. Dette endret seg noe etter hvert, og perioden fra 1986 til 1990 var en vekstperiode for EU, hvor arbeidsledigheten falt ned mot 8 prosent i 1990-91.

Det indre markedet ble lansert i 1986 som en løsning på stagnasjonen i den vestlige økonomien. Gjennom opprettelsen av det indre markedet skulle EU gjenskape vekstevnen og få de arbeidsløse i arbeid. Prinsippet var at man skulle sikre fri markedsadgang mellom alle EU-landene.

På 90-tallet var de fleste av EUs sosiale- og arbeidsmarkedspolitiske linjer basert på ”Avtale om sosial- og arbeidsmarkedspolitikken”, et vedlegg til EU-traktaten fra 1992, og på ”Felleskapspakten om arbeidstakernes grunnleggende sosiale og arbeidsmarkedsmessige rettigheter”, som stats- og regjeringssjefene fra medlemslandene vedtok i 1989. Pakten var ikke juridisk bindende, men avtalen sikret at EU var i stand til å ta avgjørelser på det sosiale- og arbeidsmarkedspolitiske området som var omfattet av pakten. I denne perioden oppstod en politisk enighet i EU vedrørende Europas strukturelle sysselsettingsprogram, og om nødvendigheten av å øke vekstens evne til å fremme sysselsettingen. Både den monetære stabiliseringspolitikken og sysselsettings- og arbeidsløshetsproblemet trengte en mer koordinert sysselsettingsorientert politikk på det europeiske planet.

Debatten begynte i forbindelse med forhandlingene om Maastricht-traktaten (1992), og førte til enighet om nye bestemmelser for sysselsetting på Det Europeiske Råd (Rådet) i Amsterdam (Amsterdam-traktaten 1997). Det ble understreket at ansvaret for sysselsettingspolitikken i all hovedsak ligger hos de nasjonale myndighetene, men at det også er et spørsmål av felles interesse i EU. Målet er å oppnå en høy sysselsetting uten å svekke EUs konkurransevne. EU kan med støtte i denne traktaten sette i gang tiltak for å bekjempe forskjellsbehandling på grunn av kjønn, rase, religion, handicap eller seksuell legning. Med traktaten ble det også innført en rekke nye oppgaver som et ledd i den europeiske sosial- og arbeidsmarkedspolitikk. Medlemsstatene ble oppfordret til å utvikle en koordinert sysselsettingsstrategi (ESS) på EU-nivå. Med utgangspunkt i bl.a. traktatbestemmelsene om koordinering av den økonomiske politikken og sysselsettingspolitikken, ble det satt opp rammer for utvikling av nasjonale sysselsettingsstrategier på bakgrunn av felles europeiske prioriteringer og interesser. Innenfor disse rammene skulle den politiske koordinasjonen

fremmes via målstyring. Det vil si at retningslinjene for den europeiske sysselsettingen skal fastsettes hvert år av Rådet på grunnlag av Kommisjonens forslag. Det skal tas høyde for disse retningslinjene under utarbeidelsen av de nasjonale handlingsplanene. Disse handlingsplanene vil igjen bli utgangspunkt for Rådets felles sysselsettingsrapport, med henblikk på å fastsette retningslinjene for påfølgende år. Det har til nå vært vanskelig å motivere medlemslandene til å utarbeide slike handlingsplaner for sitt land, men arbeidet er kommet i gang de fleste steder. Siden 2000 har Rådet etter Kommisjonens forslag gitt særlige henstillinger til hvert enkelt medlemsland, som skal få dem til å gjennomføre retningslinjene for sysselsetting. ”Målstyringstilgangen” støttes også gjennom fastsettelse av målbare indikatorer på EU- og nasjonalt nivå.

På bakgrunn av den høye arbeidsledigheten, og i påvente av Amsterdamtraktatens ikraftsettelse, ble det på Luxemburgtoppmøtet om sysselsetting (november 1997) besluttet å gjennomføre den nye, åpne koordinasjonsmetoden. Målsettingen for denne metoden var å gjennomføre de ulike tiltakene innen sysselsettingen basert på retningslinjer, referansesetting og utveksling av erfaringer mellom medlemslandene. Dermed ble de fire første retningslinjene for sysselsetting godkjent, og fremlagt under fire integrerte innsatsområder;

- entreprenørvirksomhet
- arbeidstakers evne til å finne arbeid
- evnen til å tilpasse seg
- like muligheter

I juni 1999 var Det Europeiske Råd samlet i Köln. Her ble Den europeiske sysselsettingsstrategien befestet, og grunnlaget for en fellesskapspolitikk ble lagt. Under dette møtet ble også Den europeiske sysselsettingspakt (ESP) utarbeidet. Denne paktens viktigste mål er å fremme en bedre dialog mellom alle aktører som har med den makroøkonomiske politikk å gjøre, samt å skape større tillit for å øke veksten og fremme sysselsettingen.

På Det Europeiske Råds møte i Lisboa (mars 2000) ble oppfordringen om å redusere det stadig høye antall arbeidsløse igjen framsatt. Full sysselsetting ble et prioritert mål for den nye europeiske økonomi på lang sikt, slik at arbeidsløsheten i EU skulle komme ned på det nivå som finnes i de medlemslandene som har det beste resultat. Det ble også formulert et ambisiøst mål for sysselsettingsfrekvensen; 70 prosent samlet og 60 prosent for kvinner innen 2010. På møtet ble det anbefalt å prioritere nye satsningsområder, og dette avspeiles i retningslinjene for sysselsetting via nye, horisontale mål.

På Det Europeiske Råds møte i Nice (desember 2000), ble kvalitet innført som et veiledende prinsipp for den sosiale- og arbeidspolitiske dagsorden, og jobbkvalitet ble et viktig mål i den europeiske sysselsettingsstrategien. Det ble understreket at kvalitet er et flerdimensjonalt begrep som vedrører arbeidsmarkedet i bred forstand. Det ble bestemt at kvalitet skal fremmes gjennom tiltak på tvers av de fire innsatsområdene.

I mars 2001 var Det Europeiske Råd samlet i Stockholm. Der ble det satt ned en gruppe som skulle se på dagens situasjon og behovet for informasjonsteknologiske (IT) kvalifikasjoner videre framover, og resultatet skulle offentliggjøres i en egen rapport. Samtidig ble det igjen pekt på at man må jobbe videre mot full sysselsetting. Medlemslandene fikk beskjed om å sette mer fokus på sosial tilhørighet i sine nasjonale planer, basert på felles indikatorer.

På Det Europeiske Råds møte i Barcelona (mars 2002) ble ”Aktiv politikk for full sysselsetting; flere og bedre jobber” utpekt som et område hvor det krevdes en ekstra innsats. Det ble understreket at full sysselsetting i EU er et kjernepunkt i Lisboa-strategien, og at det utgjør en viktig målsetting for økonomi-, arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. I den forbindelse kom det en oppfordring om å styrke sysselsettingsstrategien, og det ble utarbeidet nye retningslinjer for ESS framover.

I mars 2003 hadde Det Europeiske Råd møte i Brussel. På det møtet ble det bestemt at EU skal prøve å nå en politisk enighet når det gjelder den felles anerkjennelsen av arbeidstakernes kvalifikasjoner innen utgangen av 2003. Dessuten ble det sagt at medlemslandene må forberede seg på å måtte tilpasse seg ulike skattereformer i tiden framover. Rådet ba også Kommisjonen om å opprette en gruppe som skal lage en offentlig rapport om hovedutfordringer innen sysselsettingen i EU framover, og komme med forslag til reformer for å gjøre det lettere å takle utfordringene.

Drøftinger de siste årene har vist at det er nødvendig med et begrenset antall tilpasninger og avklaringer i forbindelse med noen av de eksisterende retningslinjene. Disse vil komme til syne gjennom henstillinger fra Kommisjonen i tiden framover.

3 Dagens situasjon

EU er i dag preget av høy arbeidsledighet, en stor andel langtidsledige og store variasjoner mellom medlemslandene når det gjelder sosiale velferdsordninger. Denne situasjonen har de slitt med siden 80-tallet, til tross for sterkt fokus på problemet, og en rekke tiltak og bestemmelser for å prøve å bedre den. Den gjennomsnittlige arbeidsledigheten i EU er i dag på 8,8 prosent, og nesten samtlige land har hatt en økende arbeidsledighet siden august 2001. Unntaket er Finland og Storbritannia, hvor arbeidsløsheten har holdt seg stabil. Dette er altfor høyt til at EU skal kunne oppfylle de mål om sysselsettingsfrekvensen man satte seg i Lisboa. Det landet i EU som har den høyeste ledigheten per i dag er Spania med hele 11,4 prosent, mens Luxemburg er det landet som ligger lavest med 3,5 prosent. Andelen langtidsledige i EU er svært høy sammenliknet med land som Norge, USA og Japan.

Hvordan denne situasjonen vil utvikle seg er usikkert, særlig med tanke på at EU får ti nye medlemmer våren 2004. I disse landene er arbeidsledigheten gjennomsnittlig høyere enn i EU, til tross for at de alle har måttet gjennomføre visse tilpasninger før de kan bli medlemmer. De søkerlandene som har absolutt størst prosentandel arbeidsledige er Polen og Slovakia, hvor hele 16-20 prosent av befolkningen er uten arbeid. Dette er en stor utfordring for EU, og ikke minst det enkelte medlemsland som har det fulle ansvar for sin egen arbeidsmarkedspolitik. Dette fører til store forskjeller mellom landene, og kan gi økt konkurranse om arbeidskraften. Samtidig fører det til at medlemslandene er på ulike nivå når det gjelder arbeidsledigheten. For enkelte vil retningslinjene om sysselsetting fra EU allerede være gjennomført, og de vil oppfatte dem som en selvfølge. For andre vil disse retningslinjene fortsatt være en stor utfordring. Det kan virke som om de retningslinjer som settes fra EU sin side er ment som tiltak for å få enkelte land opp på et minimumsnivå, ikke for å bedre situasjonen i alle medlemslandene.

3.1 Økonomisk monetær union (ØMU) og dens innvirkning på arbeidsmarkedet

Det endelige gjennomslaget i EU om en felles pengeunion kom med Maastricht-traktaten i 1992, der det formelle vedtaket om opprettelsen av en økonomisk monetær union ble vedtatt. Opprettelsen av ØMU er først og fremst et politisk prosjekt fra EU, mer en et økonomisk prosjekt. ØMU er basert på sterke politiske visjoner, mens de økonomiske og sosiale konsekvensene både er usikre og omstridte. ØMU ble iverksatt med virkning fra 01.01.1999. Euro ble samtidig innført som felles valuta, selv om sedler og mynter først kom i sirkulasjon fra 01.01.2002, og Den Europeiske Sentralbank (ESB) ble etablert.

ØMU er uten tvil en styrking av Unionens makt, på bekostning av nasjonenes suverenitet og selvstyre. Det skjer ved at de landene som deltar i ØMU frasier seg sin nasjonale valuta og pengepolitikk til Den Europeiske Sentralbank. ESB er overordnet de nasjonale sentralbankene

i medlemslandene. Dette er en klar styrking av overnasjonale beslutninger og makt innen EU-systemet, og en tilsvarende svekkelse av nasjonal suverenitet over økonomien. ØMU vil føre til konsekvenser for landenes politiske målsettinger innen rentepolitikk, økonomisk vekst, sysselsetting, arbeidstaker rettigheter og velferd, med mer.

Finanspolitikk

Foruten at EU gjennom ESB tar over utøvelsen av pengepolitikken til deltakerlandene, legger også ØMU sterke føringer på finanspolitikken til det enkelte land. Finanspolitikken er likevel ikke underlagt overnasjonal styring, men det er utarbeidet retningslinjer også for finanspolitikken som går under navnet "stabilitet- og vekstpakten". Dette gjør at ØMU-landenes mulighet til å drive motkonjunktur dermed er sterkt begrenset.

Pengepolitikk

Selv om ØMU legger sterke føringer på finanspolitikken til medlemslandene, er det først og fremst pengepolitikken ØMU er rettet inn mot. Gjennom Maastrichttraktaten er det besluttet at pengepolitikken skal være prisstabilitet. Dette er overordnet alle andre politiske og økonomiske mål, som for eksempel høy sysselsetting, sosial trygghet, miljø og bærekraftig utvikling. Når ESB utøver pengepolitikken betyr det at deltakerlandene frasier seg muligheten til nasjonal motkonjunkturpolitikk ved hjelp av pengepolitikken, der de viktigste virkemidlene er styring av rentene og devaluering av valutaen.

Velferd og arbeidsretter

Det at prisstabilitet er overordnet alle andre politiske og økonomiske mål, som høy sysselsetting, sosial trygghet, miljø og bærekraftig utvikling, setter alle disse feltene under press. Presset er et resultat av at konkurranseevnen og prisnivået til et land skal opprettholdes både innen ØMU og overfor omverden, samtidig som de enkelte land ikke kan devaluere eller føre en egen rentepolitikk. Dermed blir arbeidsmarkedet en svært sentral reguleringsnøkkel i økonomien i de ulike regionene i pengeunionen. Når kapitalen slippes fri slik den gjør i EUs indre marked, svekkes den organiserte arbeiderbevegelsen samtidig som offentlige myndigheter gir opp viktige måter å styre økonomien på. Når det i tillegg er fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer innen ØMU, betyr alle disse faktorene samlet at lønnsarbeidere trolig kommer under press fra bedriftene slik at bedriftene kan opprettholde den ønskede konkurranseevnen.

Årsaken til økt fokus på lønninger, sysselsetting og arbeidstid kommer av at i ØMU er rentepolitikken og valutaregulering ved devaluering oppgitt som virkemiddel for de enkelte landene, samtidig som rammene for finanspolitikken er sterkt begrenset. Da vil en eventuell tilpassing av konkurranseevnen til et land være avhengig av andre reguleringsfaktorer som for eksempel kutt i arbeidsgiverutgiftene, endrede ansettelsesvilkår, samt at andel sysselsatte vil ha stor betydning som virkemiddel ved skiftende konjunkturer. Det er konkurransen innad i

EU som gjør arbeidslivet i EU stadig tøffere for dem som har minst evne til å omstille seg og henge med i konkurransen.

3.2 Den Europeiske Sysselsettingsstrategi (ESS)

Den europeiske sysselsettingsstrategi ble lansert på toppmøtet i Amsterdam i 1997. På toppmøtet i Luxemburg senere samme år, ble de første retningslinjene presentert på grunnlag av de nye bestemmelsene i traktatens avsnitt om sysselsetting. Den nye strategiens målsetting var å oppnå et høyt sysselsettingsnivå uten at det svekket EUs konkurranseevne. Det sentrale element i strategien er de felles retningslinjer for sysselsettingen, og hvilke metoder/ midler som kan brukes for å nå målene. I stedet for å utelukkende konsentrere seg om inntektsstøtte til arbeidsledige, fokuseres det på forebyggende tiltak for å hindre at flere skal bli arbeidsløse som for eksempel støtte til videreutdanning og ulike sosiale ordninger.

Denne åpne koordinasjonsmetoden førte til en oppfordring om at arbeidsmarkedets parter, både på nasjonalt og EU-nivå, skulle komme med spesifikke tiltak som skulle utvikle regional og lokal deltagelse. Det ble stilt krav om at alle relevante aktører skulle involveres i prosessen. Siden Amsterdamtraktaten ble godkjent i 1999, har flere EU-institusjoner også vært aktivt involvert i utarbeidelsen av retningslinjer for sysselsettingen.

Strategien fungerer på følgende måte at retningslinjene for den europeiske sysselsettingen skal fastsettes hvert år av Rådet på grunnlag av Kommisjonens forslag. Det skal tas høyde for disse retningslinjene under utarbeidelsen av de nasjonale handlingsplanene. Disse handlingsplanene vil igjen bli utgangspunkt for Rådets felles sysselsettingsrapport, med henblikk på å fastsette retningslinjene for påfølgende år.

3.3 Det Europeiske Sosialfond (ESF)

Det europeiske sosialfond er EUs finansielle instrument for å investere i mennesker. Siden 1957 har ESF anvendt prinsippet om samfinansiering for å supplere medlemslandenes innsats for å bedre innbyggernes jobbutsikter. Fondet fokuserer hovedsakelig på støtte til enkeltpersoner slik at den enkeltes sysselsettingsevne øker, men det kan også bidra til å forbedre systemer og strukturer slik at selve arbeidsmarkedet skal fungere bedre. ESF kan i tillegg yte støtte til realisering av politiske mål for å hjelpe medlemsland med å utvikle arbeidsmarkedet eller de jobbsøkendes kunnskaper. Medlemslandene og regionene i EU tar beslutninger hver for seg om hvilke politiske områder det skal fokuseres på, og hvordan man skal kunne utnytte de pengene man får på en best mulig måte og der det trengs mest. De er forpliktet til å legge størst vekt på utvikling av kunnskap, likestilling og å sikre at prosjektene tar utgangspunkt i lokale utviklingsplaner.

Fondet har i oppgave å forhindre og bekjempe arbeidsledighet, og å forberede Europas arbeidsstyrke og virksomheter til å takle de nye utfordringene som kommer. Kommisjonen er det organ som etter først å ha godkjent landets prioriteringer, beslutter hvor stor sum som skal gis til hvert medlemsland. Hvordan støtten deretter fordeles, og hvilke spesifikke prosjekter som mottar finansiering fra ESF, avgjør de nasjonale myndighetene. For å være berettiget til støtte fra ESF skal prosjektene sikre like muligheter for kvinner og menn, omfatte lokale sysselsettingsinitiativer og ta hensyn til moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologier. Støtten går ofte gjennom strategiske langtidsprogram som fremmer entreprenørskap og hjelper regioner over hele Europa med å oppgradere og modernisere arbeidskraftens ferdigheter. Dette oppmuntrer innenlandske og utenlandske investorer til å investere, noe som igjen hjelper regionene til å nå større økonomisk konkurransekraft og framgang. Programmene fastlegges av medlemslandene i samarbeid med Kommisjonen, og deretter implementeres de gjennom ulike organisasjoner, både offentlige og private. ESF skal fungere som en katalysator for nye innfallsvinkler til ulike prosjekter.

Kommisjonen overfører midlene til medlemslandene etter hvert som programmene blir satt i gang. For å oppmuntre lanseringen av nye program, får man 7 prosent av midlene inn på konto når man offisielt har sagt at man skal gjennomføre tiltaket. For hvert program et medlemsland får gjennomslag for, utpekes det en manager som er ansvarlig for de valgte prosjektene. Denne personen er ansvarlig for å dokumentere utgiftene på prosjektet og for å søke Kommisjonen om penger. Han må også garantere at alle utgifter dokumentert overfor Kommisjonen samsvarer med lover og regler i EUs politikk på områdene miljø, like muligheter og statlig støtte, og vil da få utbetalt pengene. Hvis Kommisjonen finner nasjonale brudd på lover og regler, kan den stoppe utbetalingene til prosjektet, og også kreve tidligere utbetalinger tilbake. Gjennomføringsreserven er et nytt instrument for å sikre effektiviteten ved utbetaling av midler fra fondet. Prinsippet er enkelt. 4 prosent av den totalt kapitalmengden holdes tilbake hvert år, og gjennom en evaluering vil det mest suksessfulle programmet innen områdene effektivitet, organisering og finansielt verktøy få denne reserven ved årets slutt.

I år 2000 startet en ny sjuårig periode for ESF, hvor fondets potensiale – både politisk og organisatorisk - skal integreres for fullt i medlemslandenes innsats for å gjennomføre Den europeiske sysselsettingsstrategi i praksis. ESF er ett av fire strukturfond i EU, og det fondet som er mest rettet mot arbeidsmarkedet. De fire fondene har felles hovedmål som skal prioriteres når det gjelder tildeling av midler til ulike program. Det er å hjelpe regioner hvor utviklingen saker akterut med å ta igjen de andre regionene gjennom for eksempel å oppmuntre til investeringer i entreprenøraktivitet. Fondene skal gi støtte til økonomisk og sosial forandring i industrielle-, landlige-, urbane- eller fiskeavhengige områder som står overfor strukturelle vanskeligheter.

3.4 Den Europeiske Sysselsettingspakt (ESP)

Den europeiske sysselsettingspakten ble utarbeidet under Rådets møte i Köln. Dens viktigste mål er å fremme en bedre dialog mellom alle aktører som har med den makroøkonomiske politikk å gjøre, samt å skape større tillitt blant disse for å øke veksten og fremme sysselsettingen. I sysselsettingspakten fastholdes nødvendigheten av en avbalansert tilpasning av den makroøkonomiske politikk ved hjelp av;

- en finanspolitikk, som dels skal overholde prinsippene i stabilitetspakten og dels omstrukturere de offentlige budsjetter for å fremme investeringer i konkurransedyktige jobber.
- en kontrollert lønnsutvikling, hvor lønnsstigen gjøres avhengig av økt produktivitet.
- en monetær politikk, som sikter på prisstabilitet

Det skal etableres en makroøkonomisk dialog mellom arbeidsmarkedets parter og beslutningstakere for budsjettspørsmål og monetære problemer. I denne dialogen er det viktig at aktørenes frie vilje og uavhengighet respekteres. ESP samler på denne måten alle EUs foranstaltninger på sysselsettingsområdet i et globalt konsept. Spørsmålet er om disse tilpasningene vil virke positivt på sysselsettingen, eller om det er en strategi for å tilpasse arbeidsmarkedet til ØMU.

3.5 Velferdsordninger

EU har siden 1970-tallet jobbet med spørsmål knyttet til velferdsordninger og arbeidsmarkedslvgivingen. Selv om medlemslandene har det primære ansvaret for dette, ble den økonomiske konsekvensen av et felles marked at et standard system for å beskytte alle arbeidstakere i Europa ble innført i alle medlemslandene. I dag finnes det europeiske minimumskrav på områder som arbeidstid, beskyttelse av unge arbeidstakere, kollektive oppsigelser og overføring av eierskap. Disse arbeidstakerrettighetene skal tjene et viktig sosialt formål, nemlig å sikre at økonomisk konkurranse i EU ikke påvirker beskyttelsen av arbeidstakerne i negativ retning. I løpet av 1990-årene inngikk arbeidsmarkedets parter flere ulike avtaler, og det viktigste resultatet som kom ut av disse avtalene er at en arbeidsgiver ikke kan diskriminere en arbeidstaker som arbeider deltid eller jobber i et engasjement. Til tross for at det finnes arbeidstakerrettigheter på det europeiske plan, er det meget stor forskjell mellom de enkelte medlemslands lovgivning på området. Myndighetene kan hvis de ønsker det, innføre krav og rettigheter som går utover EUs minimumskrav, slik at resultatet for hvordan de ulike landene velger å tilpasse sine ordninger vil variere. Dette betyr at innbyggerne i EU reelt sett kan velg å arbeide i det landet som har de velferdsordningene som passer dem best. Sosialpolitikk og skattepolitikk vil ut i fra dette kunne bli en konkurransefaktor mellom medlemslandene, både når det gjelder arbeidskraft og industri-lokalisering.

Virksomheter og konsern som sysselsetter mer enn 150 personer i hvert av minst to EU-land, og i alt har flere enn 1000 ansatte, skal opprette et europeisk råd hvis de ansatte ønsker det. Dette rådet skal forhandle fram lover og regler for denne bedriften på tvers av landegrensene, bygd på de generelle regler EU har fra før. Det er per i dag ca 600 multilaterale virksomheter som har opprettet et slikt råd, og dette må sies å være lite.

Målet for EU innenfor områdene sikkerhet og velferd har hele tiden vært å redusere antallet arbeidsulykker og sykdom som følge av jobbsituasjon. Det er på dette området en aksept for at EUs regler er kommet inn i stedet for full avhengighet av nasjonal lovgiving. Moderne arbeidslovgiving i EU baserer seg på et direktiv fra Rådet, og i dette direktivet er det fastsatt minimumsstandarder for sikkerhetsregler, forebygging av foretaksbetinget risiko, fjerning av risiko og ulykkesfaktorer, og utdanning av arbeidstakere. Det er gradvis blitt vedtatt en rekke direktiv basert på dette rammedirektivet fra EU, og disse utgjør nå et solid rettslig grunnlag som dekker de fleste risikosituasjoner. De dekker så forskjellige og tekniske spørsmål som bruk av personlig verneutstyr, eksponering av de ansatte for kjemiske og biologiske midler, sikkerhet på mobile arbeidsplasser og gravide arbeidstageres rettigheter.

EU har ingen felles pensjonspolitik. Hvert land har sitt eget system, og det er store forskjeller mellom landene både i grunntrekk og konkret utforming. Alle medlemsland skal i prinsippet sørge for at befolkningen tjener seg opp pensjonsrettigheter, og de skal sikre en minsteinntekt til eldre som ikke selv har tjent opp nok pensjonsrettigheter. Utviklingen i pensjonssystemene, og økende jobbdeltagelse blant kvinner, har vært medvirkende årsaker at det gjennomsnittlige pensjonsnivået har økt. Ut i fra det forventer man derfor en fortsatt økningen i utgiftene til offentlige pensjoner, og at det derfor vil oppstå hull i finansieringen. Det haster med å få pensjonssystemene klare til å takle denne utviklingen finansielt før aldringen av befolkningen begynner å merkes. Alle medlemslandene ser på kampen for å øke sysselsettingen som et viktig element i en langsiktig strategi for å sikre levedyktige pensjonsordninger. Høyere sysselsettingsfrekvenser er ensbetydende med at finansieringen av pensjonene kan fordeles på flere mennesker.

En vurderingen av de nasjonale pensjonsordninger på EU-nivå viser at medlemslandene arbeider med å sikre levedyktige ordninger. Samtidig kan mange forvente seg meget store utgiftsøkninger med den nåværende politikken, og de er nødt til å ta beslutninger i dag for å klare disse finansielle utfordringene uten at det medfører uakseptabelt lave pensjoner. Spørsmålet om de framtidige pensjoners tilstrekkelighet avhenger også av om man klarer å tilpasse pensjonsordningene til mer fleksible sysselsettings- og karrieremønstre, og til endringen i kjønnsrollemønstrene. Kvinners og menns sosiale og økonomiske roller er endret de siste årene. Dette er medlemslandene nå i ferd med å tilpasse seg gjennom å innføre nye regler som skal gjøre det lettere for begge foreldrene å forene familieliv og arbeidsliv. Innbyggerne skal også gjøres oppmerksomme på hva de selv kan gjøre for å sikre seg en akseptabel levestandard som pensjonist gjennom private ordninger.

3.6 Fri bevegelse

Arbeidskraftens frie bevegelse har vært en rettighet for EUs innbyggere siden 1968. Da kom det et direktiv fra Rådet om avskaffelse av restriksjoner om arbeid og opphold innenfor EU for medlemslandenes arbeidstagere og familiemedlemmer. Med fri bevegelse menes at enhver forskjellsbehandling av medlemslandenes arbeidstagere med nasjonal begrunnelse når det gjelder ansettelse, lønn og øvrige arbeidsvilkår, skal avskaffes. Det indre marked gjør at innbyggerne fritt kan velge hvor de vil arbeide innad i Unionen, og retten til fri bevegelse er fastsatt i spesifikke bestemmelser og forskrifter. Arbeidsledige kan dra til et annet medlemsland for å søke jobb der, og i traktaten slås det fast at ingen som flytter innad i EU i forbindelse med arbeid, skal stilles dårligere av den grunn. På tross av dette støter EUs borgere stadig på problemer når det gjelder deres rett til fri bevegelse. Et problem som ofte dukker opp er anerkjennelsen av utdanning og faglige kvalifikasjoner. Selv om medlemslandene har ulike regler for retten til å utøve visse oppgaver, har de i prinsippet inngått en avtale om gjensidig anerkjennelse av faglige kvalifikasjoner. Det skal foreligge en rapport på situasjonen i medlemslandene på dette innen utgangen av 2003. Innbyggere som ønsker å søke på det europeiske arbeidsmarkedet kan få hjelp fra Eures, det europeiske arbeidsformidlingsnettverket. Eures ble grunnlagt på midten av 90-tallet, og målet er å utveksle informasjon om arbeidsplasser, utdanne Eures-veiledere og opprette databaser på tvers av landegrensene (se; www.europa.eu.int/comm/employment_social/elm/eures)

3.7 Likestilling

EU benytter seg av main-streaming som en ny fremgangsmåte for å styrke likestillingen. Det betyr at det skal tas hensyn til likestilling på alle politiske områder og i alle program. Politisk bevissthet og tilsvarende lovgivning er helt klart viktig når det gjelder å sikre likestilling mellom menn og kvinner.

EUs likestillingsrettigheter kort fortalt:

- Menn og kvinner har rett til lik lønn for likt arbeid og for arbeid av like stor verdi. Kommisjonen har utstedt retningslinjer for hva som i praksis kan betraktes som likt arbeid.
- Kvinner skal ha samme muligheter som menn ved ansettelser, utdanning, videreutdanning, karriereutvikling og sysselsetting. Formuleringen av jobbbannonser skal derfor være kjønnsnøytrale.
- Sosiale velferdsordninger skal gi de samme ytelser for kvinner som menn.
- Myndighetene skal behandle kvinner og menn som ønsker å etablere en selvstendig virksomhet på lik måte.
- Kvinnelige arbeidstakere har rett til barselpermisjon og ytelser i forbindelse med graviditet.

Grunnlaget for EUs likestillingspolitikk er bestemmelsen i traktaten om at kvinner og menn skal ha lik lønn for likt arbeid, men unionen har ennå ikke oppnådd full likestilling til tross for innsatsen de siste tiårene. Europas kvinner tjener gjennomsnittlig 25 prosent mindre enn menn, og det er større sannsynlighet for å finne kvinner i engasjement/ vikariater enn i toppstillinger. Selv om EUs likestillingspolitikk hovedsakelig er til fordel for kvinner, finnes det også tilfeller hvor menn drar nytte av den. Som for eksempel ved pappapermisjoner, lik pensjonsalder og rett til fravær når man har sykt barn. For å bekjempe forskjellsbehandlingen vedtok EU i første omgang lovgivning om lik behandling i forbindelse med ansettelser, utdanning, arbeidsvilkår og velferdsordninger. Men som en følge av Amsterdamtraktaten er det lov med positiv særbehandling, det vil si at i tilfeller hvor kvinner stiller likt med menn når det gjelder kvalifikasjoner, kan kvinner favoriseres. Dette fordi EU jobber mot det mål at kvinnelige eksperter skal utgjøre 40 prosent av medlemmene i rådgivende utvalg og andre spesielle organ.

4 Erfaringer

EU har siden toppmøtet i Amsterdam i 1997 hatt et sterkt fokus på sysselsetting. Da kom de første retningslinjene for arbeidsmarkedspolitikken, og medlemslandene ble pålagt visse oppgaver i forbindelse med å gjennomføre tiltak for å redusere arbeidsledigheten. I 2002 ble det gjennomført en midtevaluering av retningslinjer, målsettinger og oppnådd resultat.

4.1 Erfaringer per hovedemne

I følge Kommissjonen har erfaringer de siste årene vist at strukturen med fire hovedemner, evnen til å finne arbeid, entreprenørkultur, tilpasningsevne og like muligheter, utgjør et godt grunnlag for sammenhengende tiltak på mellomlang sikt. Til sammen utgjør emnene en omfattende innsats mot arbeidsløsheten, og integrerer grunnleggende tilbuds- og etterspørselsorientert politikk. Når Den europeiske sysselsettingsstrategi bidrar til arbeidsmarkedsreformer på en måte som er i overensstemmelse med, og som supplerer retningslinjene for den økonomiske politikk, hjelper den til med å forbedre EUs vekstpotensial.

4.1.1 Evnen til å finne arbeid

Langtidsarbeidsløsheten er blitt redusert siden 1997, men det er fortsatt nødvendig å finne flere effektive tiltak. Forebygging og aktivering var tidligere hjørnesteinene i arbeidet for å redusere langtidsarbeidsløsheten, og dette skulle skje gjennom for eksempel utdanning, jobberfaring, jobbsøkerstøtte og støtte til sysselsetting av arbeidsløse. De fleste medlemsland har jobbet hardt for å få gjennom tiltak på disse områdene, men noen grupper er fortsatt ikke er omfattet av dette. Som en følge av tiltakene sank andelen langtidsarbeidsløse fra 5 prosent av arbeidsstyrken i 1997 til 3,2 prosent i 2001. Etterutdanning anerkjennes nå som en viktig faktor for å fremme en tilpasningsdyktig, konkurransedyktig og produktiv arbeidsstyrke. Det har vært aktive tiltak i medlemslandene vedrørende forbedret tilgang til arbeidsmarkedet for vanskeligstilte personer, som handikappede, innvandrere osv. På tross av dette har ikke situasjonen for disse gruppene blitt så mye bedre de siste fem årene. Det er behov for flere persontilpassede aktiverings- og forebyggelsestiltak. Generelt er det fastsatt gjennom direktiv at alle arbeidsløse skal tilbys en ny start innen de har vært arbeidsløse i 1 år. Tilbudet kan enten være en ny jobb, eller mulighet til etterutdanning.

4.1.2 Entreprenørkultur

Kravet i retningslinjene om forenkling av administrasjons- og lovmessige hinder ved entreprenørskap, har fått medlemslandene til å vedta mange ulike særtiltak, som konsekvensanalyser av ny lovgivning, færre hindringer for nystartede virksomheter, osv. I de siste årene har 90 prosent av alle nyskapede jobber i EU kommet innen servicesektoren, og en god del av disse jobbene har vist seg å være levedyktige. På tross av dette viser undersøkelser

at administrative krav fortsatt synes å være en hindring for virksomhetenes igangsettelse og utvikling.

4.1.3 Tilpasningsevne

Tiltak her vedrører modernisering av arbeidets tilretteleggelse, de rettslige rammer, innførelse av nye arbeidsformer og fokus på arbeidstakernes kvalifikasjoner. Slike tiltak krever at myndighetene, arbeidsmarkedets parter og virksomhetene påtar seg et felles ansvar. Den viktigste politiske utvikling innen området tilpasningsevne er at man gjennom direktiver de siste årene har fokusert på mer fleksible ansettelsesforhold og arbeidstidsordninger, og at medlemslandene har innført lovmessige rammer som fremmer denne utviklingen. For mange vil dette oppleves som en svekkelse av arbeidstakervernet, da det vil bli lettere å ansette folk kun for kortere perioder. I retningslinjene etterlyses balanse mellom fleksibilitet og jobbsikkerhet, og undersøkelser viser at arbeidstakere i motsetning til arbeidsgivere, fortsatt oppfatter fleksibilitet som noe negativt, for eksempel deltidskontrakter og engasjement. Ut over arbeidstidsordninger har det ikke vært tilstrekkelig oppmerksomhet på arbeidsorganisering i bredere forstand, der mangler det fortsatt en del selv om det er gjort noen fremskritt på området for livslang utdanning.

4.1.4 Like muligheter

Likestilling mellom kvinner og menn har fått et viktig løft gjennom ESS. Dette bekreftes gjennom nasjonale evalueringer og en kvalitativ undersøkelse gjort av Kommissjonen. Kjønnbestemte forskjeller i forbindelse med sysselsetting, arbeidsløshet, lønn og representasjon er gjort til gjenstand for en særlig innsats i alle medlemslandene. Dessuten er forening av arbeidsliv og familieliv blitt prioritert. Ordninger for barnepass hvor det offentlige er ansvarlig, er i ferd med å bli et prioritert område for en direkte myndighetsinnsats. Selv om dette har gjort situasjonen mye bedre, finnes det fortsatt betydelige kjønnsmessige forskjeller som må utjevnes for å oppfylle målsettingene. En reduksjon av kjønnsmessige forskjeller krever en aktiv innsats fra arbeidsmarkedets parter, særlig når det gjelder områdene lønnsforhold og fødselspermisjon for fedre.

4.2 Generelle erfaringer

Etter fem år med Den europeiske sysselsettingsstrategi er det foretatt en samlet vurdering av EUs arbeidsmarked, og en evaluering av den politikk som medlemslandene har gjennomført i forbindelse med Luxemburg-prosessen. Rapporten heter ”Status over fem år med Den europeiske sysselsettingsstrategi” (2002), og viser at det er klare strukturelle forbedringer på EUs arbeidsmarked. På tross av markante forskjeller fra medlemsland til medlemsland, kan det i perioden konstateres en generell tilnærming av de enkelte lands nasjonale politikk i forhold til målsettinger og retningslinjer som finnes i ESS.

Reformene innen sysselsettingen har bidratt til å øke arbeidsmarkedets evne til å opprettholde sysselsettningsnivået i situasjoner med lavkonjunktur, og å redusere arbeidsledigheten i EU totalt sett fra 10,1 prosent til 8,8 prosent siden Luxemburgprosessen ble satt i gang i 1997 fram til august 2003. I løpet av det siste året har denne prosentandelen økt. Dessuten er andelen langtidsledige redusert fra 5,2 prosent til 3,3 prosent av arbeidsstyrken i samme tidsrom. De siste fem årene har vært preget av mange nye jobber og et fall i arbeidsløsheten på bakgrunn av en sterk vekst i BNP. Av de årsaker som kan forklare denne veksten, blir lønnsnivå betraktet som en av de viktigste. Her må det nevnes at noen har valgt å gå ned i lønn, da alternativet har vært å miste arbeidsplassen sin. Det positive resultatet har en skyggeside, og det er fortsatt en del strukturelle problemer og utfordringer. Produktiviteten per arbeidstaker bør økes og regionale forskjeller er fortsatt et stort problem for mange, så man skal kjempe hardt for å nå målene om sysselsettingsfrekvensen som man satte seg i Lisboa.

Politikken i EU-landene har gradvis tilpasset seg målene i de fire hovedemnene, og prioriterte områder for sysselsettingen er blitt integrert i andre politiske områder som skatte- og sosialpolitikk. Dessuten har strategien ført til en gradvis endring vekk fra en ledighetsforvaltning, og over mot en forvaltning av sysselsettingsvekst. Medlemslandenes politiske forpliktelser avspeiles i de nasjonale handlingsplanene, men ikke alle medlemslandene har tatt opp praksisen med å sette seg mål for arbeidsledigheten og langsiktige mål for sysselsettingen. Dette blir en utfordring for EU framover.

De fleste medlemslandene har i de siste årene endret skatte- og avgiftspolitikken sin slik at den er blitt sysselsettingsfremmende, men de skattemessige tiltakenes innvirkning på sysselsettingen kan fortsatt økes, selv om tendensen til et stigende samlet skattetrykk på arbeidskraft har snudd. Fallet er på 2 prosent hele EU sett under ett, mens for lavtlønnede er det helt oppe i 3 prosent. For de lavtlønnede ble denne gevinsten hovedsakelig oppnådd gjennom en reduksjon av sosiale skatter. Dette vitner om en utvikling mot mer sysselsettingsfremmende skattesystemer, og særlig virkningsfullt har det vært å sette ned inntektsskatten og arbeidsgiveravgiften som rettes mot de lavtlønnede arbeidstagerne. Andre effektive tiltak har vært senking av arbeidstagerens sosiale avgifter, skattefradrag for barnepass og lavere utdanningsutgifter for utsatte grupper. I praksis viser det seg at medlemslandene i økende grad ser på reformer av bidragssystemer og arbeidsbeskatning som et redskap som kan supplere sysselsettingspolitikken.

Den åpne koordinasjonsmetoden som kom ved Luxemburgprosessen har vist seg verdifull, og ble på toppmøtet i Lisboa betraktet som en modell som også skal gjennomføres på andre politiske områder. ESS har ført til anerkjennelse av den viktige rollen arbeidsmarkedets parter har innen en lang rekke sysselsettingsrelaterte områder, og i en generell målsetting oppfordres nå alle medlemsland til å utvikle omfattende samarbeid mellom disse partene. Partenes medvirkning ved utarbeidelse av nasjonale handlingsplaner er blitt stadig sterkere, selv om

deres bidrag til gjennomførelse av retningslinjene kunne vært mer synlig. En annen styrke ved Luxemburgprosessen er den multilaterale overvåkingen. På grunnlag av årlige innberetninger og sammenlignbare indikatorer har overvåkingen gitt økt fokus på de medlemsland som har de beste resultatene.

En svakhet med ESS er at den bare gir retningslinjer og forslag angående sysselsettingen i medlemslandene, det er ingen form for sanksjoner som blir satt i gang hvis landene ikke gjennomfører disse. Det som er sagt er at Kommisjonen skal foreta evalueringer av arbeidet som er gjort med jevne mellomrom, og ut i fra det komme med nye retningslinjer for hva som bør gjøres. Det er i tillegg til dette store forskjeller på hvor mye arbeid de enkelte medlemslandene legger i ESS. Gjennom ØMU er det også blitt svært vanskelig å styre arbeidsmarkedspolitikken slik det enkelte land ønsker og har behov for. Prisstabilitet er overordnet alle andre politiske og økonomiske mål, og setter høy sysselsetting og sosial trygghet under press. Dermed blir arbeidsmarkedet en sentral reguleringsnøkkel i økonomien i de ulike regionene i pengeunionen. Når det i tillegg er fri flyt av varer, kapital, tjenester og personer innen ØMU, betyr alle disse faktorene samlet at lønnsarbeidere kommer under press fra bedriftene for at bedriftene kan opprettholde den ønskede konkurranseevnen. Løsningen på dette har fram til nå vært at arbeidstakerne får svekket sine rettigheter gjennom bl.a. fleksible fordelinger av arbeidstimer, fleksible former for ansettelse, et svekket oppsigelsesvern, reduserte minstelønninger. Med så mye ledig arbeidskraft har det også vært lett å si at arbeidstakeren enten måtte gå med på de endringer som skjedde, eller miste jobben. Det er mer enn nok arbeidskraft tilgjengelig som gjerne vil ha jobb.

5 Framtidsutsikter

Etter at rapporten ”Status over fem år med den Europeiske Sysselsettingsstrategi” kom, ble det bekreftet at ESS har bidratt til forbedring i sysselsettingen og konvergensen mellom sysselsettingspolitikken innad i EU. Samtidig ble det trukket frem at det er nødvendig å endre strategien for å tilpasse den til Lisboa-strategien, og ta fatt på nye problemer. Det hersker nå bred enighet om at ESS bør utformes slik at den spiller en sentral rolle som grunnlag for Lisboa-strategien i EU etter utvidelsen. Hensikten er at den skal bidra til økonomisk og sosial samhörighet mellom landene. I november 2002 la Kommisjonen fram et utkast til retningslinjer for det videre arbeid med sysselsetting.

Den samlede sysselsetting og arbeidsmarkedsdeltagelse i EU er fortsatt utilstrekkelig på flere områder, og derfor er det nødvendig å få snudd den negative trenden i arbeidsproduktiviteten. Det er flere faktorer som gjør at EU har et sysselsettingsnivå som er uakseptabelt. I en rekke medlemsland er det høy arbeidsledighet som rammer visse deler av befolkningen, som f. eks unge mennesker, kvinner eller vanskeligstilte, og de kjønnsmessige forskjellene er store med hensyn på arbeidsløshet, lønninger og representasjon av kjønne i enkelte sektorer. I tillegg utgjør den demografiske utviklingen en stor utfordring på mellomlang og lang sikt, og det vil bli prioritert å øke andelen yngre mennesker i arbeidsstyrken, samt at det vurderes å ta inn arbeidskraft fra et tredje land. Dessuten vil en positiv håndtering av økonomiske og sosiale forandringer måtte bli en av prioriteringene i sysselsettingspolitikken framover. Arbeidslivet er blitt mer komplekst i takt med at arbeidsmønstrene er blitt mer uregelmessige. Det skal nå tas høyde for en rekke overganger, som f. eks fra studie til jobb, mellom jobber, fra jobb til uføretrygdet osv. Balansen mellom fleksibilitet og jobbsikkerhet blir også en problemstilling for stadig flere arbeidstagere. Til slutt ser man at målsettingen om å bli den mest konkurransedyktige kunnskapsbaserte økonomi, gjør at investeringer i menneskelige ressurser også blir et sentralt element. EUs problemer består i underinvesteringer i menneskelige ressurser, og utilstrekkelige investeringer i IT-verktøy, som er nødvendig for å øke produktiviteten og forhøye kvaliteten i arbeidet.

Den 28. november 2002 vedtok arbeidsmarkedets parter i EU et flerårig arbeidsprogram. Det omfatter rapportering av partenes innsats i medlemslandene med hensyn på gjennomføring av retningslinjene for sysselsetting, samt andre relevante initiativer som vedrører likestilling, aktiv aldring, mobilitet, svart arbeid og håndtering av sosiale konsekvenser av økonomiske forandringer. Selv om arbeidsmarkedets parter uavhengighet respekteres, vil det være god grunn til å;

- oppfordre medlemslandene til å bygge sin egen sysselsettingspolitikk på et sterkt partnerskap mellom arbeidsmarkedets parter, på alle nivå.
- oppfordre arbeidsmarkedets parter på nasjonalt nivå til å bidra til en vellykket gjennomførelse av retningslinjene på alle områder hvor de selv har et ansvar.

- oppfordre arbeidsmarkedets parter til å på EU-nivå bidra til at strategien blir en suksess gjennom et felles arbeidsprogram.

Forutsetningen for en effektiv ESS er at gjennomføring av retningslinjene avspeiler seg i de finansielle tildelingene. Det ligger en utfordring i å sikre at strukturfondprogrammene i høyere grad oppfyller de svingende behov på de regionale og nasjonale arbeidsmarkedene, og at de ulike programmene fortsatt får tildelt midler slik at de kan løse konkrete problemer.

Et av de aller viktigste tiltakene EU satser på er at alle medlemslandene først og fremst skal handle med hverandre. Klassisk motkonjunkturpolitikk har en helt annen mulighet til å fungere i EU som helhet enn i hvert enkeltstående land. Forutsetningen er at løftet skjer samtidig i alle EU-land. Gjennom offentlige budsjetter går det an å pumpe penger inn i samfunnsøkonomien for å få ned arbeidsledigheten uten at det må slås revers etter kort tid fordi importen øker for mye. Problemet er at alle er redde for å ta i mer enn andre, for deretter å rammes av inflasjon og problem med betalingsbalansen fordi de andre ikke tok i like mye.

Det finnes flere tegn på at det vil bli en omstrukturering i arbeidsmarkedet som følge av ØMU. Først og fremst ligger føringen på at arbeidstakere og arbeidsledige skal ta omkostningene ved fare for forverret konkurransevne enten ved å gi fra seg veksten i lønnsoppgjør og på arbeidsretter, eller godta økt arbeidsledighet. Samtidig skal arbeidsledige, som er reguleringen for å snu konjunktoren, få svakere betingelser, noe som igjen setter press på lønningene til de som har arbeid. Det ligger en klar hentydning til svekkelse av sosiale rettigheter, og først og fremst bestemmelser om arbeidsmiljø og trygderetter. Det er antydninger om svekket oppsigelsesvern for ansatte, svakere rettigheter omkring for eksempel fødselspermisjon eller annen velferdspermisjon og reduserte rettigheter for arbeidstakere når det gjelder arbeidstidsbestemmelser. Igjen blir arbeidsledighetstrygden sett på som mulig virkemiddel for reformer slik at konkurransevnen kan bedres. Ved redusert støtte til arbeidsledige legger det press på lønningene ved tilbud og etterspørsel, slik at arbeidsledige lettere kan få jobb ved å gi avkall på lønnsnivået og dermed bli attraktive på arbeidsmarkedet, eller de kan tvinges til å være mobile innen EU og få jobb på den måten. Samlet viser dette en tendens mot en økonomisk politikk som i stor grad forutsetter at kostnadene ved svingninger i økonomien skal betales av arbeidstakere og arbeidsledige.

Det økte presset på arbeidsmarkedet ved etableringen av ØMU, gir trolig ikke noen rasing av arbeidsrettighetene på kort sikt. Likevel er det grunn til å anta at arbeidstakere over tid vil møte lagt hardere vilkår fra arbeidsgivere og styresmakter når det gjelder lønnsoppgjør, sosiale rettigheter og arbeidsmiljøbestemmelser. Det er et signal om prioriteringer når ESB skal styre pengepolitikken i ØMU med sikte på å sikre pristabilitet, mens det fremdeles er et nasjonalt ansvar for et land å sikre sysselsettingen. Derfor står sannsynligvis arbeidstakerne i EU fremfor en tid med store utfordringer og kraftige reformer i form av omstruktureringer av arbeidsmarkedet.

5.1 Instrument med fokus på gjennomføring og resultater

For EU gjelder det nå å mobilisere alle relevante aktører i prosessen for å få gjennomført tiltak etter de retningslinjene som ligger klare. Det er gjort store fremskritt, men ennå er ikke sivilsamfunnet blitt med i prosessen. Medlemslandene bør aktivt forsøke å dra inn alle berørte parter og politiske eller administrative nivå som passer i forbindelse med utarbeidelsen og gjennomførelsen av de nasjonale strategier. Det er i den forbindelse satt opp ulike punkter fra Kommisjonen som medlemslandene er bedt om å fokusere på.

Stabile og resultatorienterte retningslinjer for sysselsettingen

Det er nå en utbredt oppfatning om at retningslinjene er blitt for komplekse, og at de dermed bør forenkles. Den generelle veiledningen i dem bør styrkes, og større effektivitet krever mer resultatorienterte retningslinjer, hvor hensikten er at det skal legges mindre vekt på hvilke metoder som brukes, og heller fokusere på hvilke resultat som oppnås. Kommisjonen ønsker også større stabilitet, fordi erfaringer viser at det tar tid å tilpasse seg retningslinjene.

Spesifikke politiske retningslinjer gjennom henstillinger

Så langt har spesifikke henstillinger fra Kommisjonen til medlemslandene vist seg effektive i forhold til å holde i gang de politiske reformene. De gjør det mulig å foreta en rimelig differensiering av de enkelte medlemslands politiske retningslinjer, i overensstemmelse med landets respektive situasjon.

En felles rapport om sysselsetting

Det er fastlagt at en felles rapport for sysselsetting skal utgjøre grunnlaget for Det Europeiske Råds konklusjoner om sysselsettingssituasjonen, og denne skal komme ut hvert år. Den skal inneholde sentrale politiske budskap om sysselsetting og arbeidsmarkedsspørsmål i hele EU.

Evaluering og gjensidig innlæring

ESSs verdi er knyttet tett opp til strategiens evne til å fremme gjensidig læring og utvikle en evalueringskultur for forbedring av kvaliteten på arbeidsmarkedspolitikken. Peer-review-programmet (se <http://peerreview.almp.org>) har vist seg å være et verdifullt redskap i den forbindelse, og vil i fremtiden lette overførselen av kunnskap mellom nåværende og nye medlemsland. Den nylig utviklede databasen for arbeidsmarkedspolitikken vil bli viktig for overvåking av de kommende retningslinjer.

Sikring av sammenheng med andre prosesser

En bedre sammenheng med andre relaterte politiske koordinasjonsprosesser vil være en prioritert oppgave for ESS i det fremtidige EU. Strategien er et godt grunnlag for en bedre komplementaritet og sammenheng mellom ESS og de økonomiske retningslinjer. I strategien bekreftes de økonomiske retningslinjers rolle som et meget godt koordinasjonsinstrument for den økonomiske politikk, og ESS' viktige rolle som retningsgiver og koordinator for de

sysselsettingspolitiske prioriteringer som medlemslandene bør følge. Selv om bruksområdet for den åpne koordinasjonsmetoden innenfor integrasjon i stor grad ligger utenfor sysselsettings- og arbeidsmarkedsområdet, har begge strategier felles mål på området, og bør derfor samkjøres.

En ny generasjon av sysselsettingslinjer

Det er nødvendig med en omstrukturering av de nåværende retningslinjene, til nye og enklere, hvor de nye utfordringene som EU står overfor blir tatt hensyn til. Uten å på forhånd avgjøre de kommende retningslinjenes oppbygging, vil de mest sannsynlig avspeile følgende elementer;

- større vekt på gjennomførelsen og forvaltningen av ESS
- fastlegge et begrenset antall prioriteter og mål
- spesifikke budskap til arbeidsmarkedets parter

5.2 Tre overordnede målsettinger

Tre komplementære og likestilte mål bør i følge EU støttes i forslaget til retningslinjer, for på den måten å avspeile Lisboa-strategiens politiske balanse.

5.2.1 Full sysselsetting

Det er av avgjørende betydning for EUs økonomiske vekst og sosiale velferdsordningers levedyktighet, at målsettingen om full sysselsetting oppfylles. Selv om medlemslandene nå inntar en mer strategisk holdning til disse målsettingene, kreves det fortsatt en innsats for å oppnå store fremskritt. I tillegg må økt sysselsetting og økonomisk vekst støttes oppunder av vekst i tilbudet av arbeidskraft for å nå målene om sysselsettingsfrekvens fastsatt i Lisboa. Det er nødvendig å benytte en bred kombinasjon av politiske virkemidler for å nå dette målet, både nasjonale og i EU.

5.2.2 Kvalitet og produktivitet på arbeidsplassen

På møtet i Lisboa ble det anmodet om flere og bedre jobber, og dette bør avspeiles i ESS. Kvalitet på de jobbene som tilbys utgjør selve kjernen i den europeiske sosiale modell, og omfatter en rekke faktorer som for eksempel lønn, arbeidsforhold, sikkerhet, fleksibilitet og arbeidstid. Kvaliteten på den jobben som tilbys har innflytelse på den enkeltes beslutning om å stille sin arbeidskraft til rådighet for arbeidsmarkedet. Kvalitet henger også sammen med produktivitet, og kan derfor være et vesentlig bidrag til å øke EUs konkurranseevne. Det er nødvendig at man legger stor vekt på å øke produktiviteten, særlig gjennom løpende investeringer i menneskelige ressurser, teknologi og arbeidstilretteleggelse.

5.2.3 Samhørighet og et arbeidsmarked for alle

Reduksjon av arbeidsløsheten og andre forskjeller i arbeidsmarkedsadgangen, så vel samfunnsøkonomisk som i regional forstand, er et spørsmål om ESS' effektivitet. De viktigste faktorene for sosial integrasjon er adgang til en jobb, sikring av muligheten til utdanning, muligheten til å stige i lønn og forbedring av sine egne kvalifikasjoner. De langtidsledige er en gruppe med stor fare for å bli sosialt utstøtt, og utstøtelse fra arbeidsmarkedet har ofte en sterk regional eller lokal dimensjon. I mange av de nåværende og framtidige medlemslandene er det store regionale skjevheter når man ser på sysselsetting og arbeidsledighet. ESS bør i følge EU hjelpe til med å redusere disse ulikhetene, og støtte den økonomiske og sosiale samhørighet.

5.3 Fokus på de prioriterte områdene

I følge evalueringen bør følgende områder bli prioritert i retningslinjene fra Kommissjonen i årene framover. Alle områdene støtter opp om de tre overordnede målsettingene.

Aktive og forebyggende tiltak overfor arbeidsledige og inaktive

Den mest betydningsfulle effekten ESS har hatt hittil, er at alle medlemslandene har styrket eller innført aktive tiltak til de som savner en jobb. Denne strategien er særlig relevant i forbindelse med lavkonjunkturer og omfattende omstruktureringer. Prinsippet er å ”gi riktige tilbud til riktig person på riktig tidspunkt”. Det bør prioriteres høyere å tilby aktive tiltak til alle personer uten arbeid, og som ønsker å komme inn på arbeidsmarkedet igjen.

Gjennomgang av skatte- og velferdsordningene

De økonomiske incitamenter er en av flere avgjørende faktorer for arbeidsmarkedsdeltagelse. Balansen mellom inntekt, som et resultat av lønn og skattenivå, og arbeidsløshetsstrygd, er avgjørende for beslutningen om å gå inn i arbeidsmarkedet eller stå utenfor. Det er nødvendig å foreta en systematisk gjennomgang av skatte- og velferdsordningene med hensyn på å få bort arbeidsledigheten, få kvinner til å fortsette i arbeid etter permisjoner og holde de eldre lenger på arbeidsmarkedet. Dessuten bør skatteleggingen av arbeid for lavtlønnede ligge på et nivå som fjerner oppfordringen til svart arbeid.

Fremme av entreprenørskap for å skape flere og bedre jobber

Nyskapelse og entreprenøraktiviteter er sentrale drivkrefter for økt konkurransevne, vekst og opprettelse av levedyktige arbeidsplasser med høy produktivitet, og bedre kvalitet. For å fremme en slik aktivitet er det nødvendig med en bred kombinasjon av politiske virkemiddel, som særlig omfatter bedre lovgivningsmessige og administrative rammer.

Endring av svart arbeid til alminnelig arbeid

Svart arbeid berører alle medlemslandene i forskjellig omfang, og er vanligvis forbundet med arbeid av lav kvalitet og liten sikkerhet for arbeidstakeren. Håndteringen av svart arbeid

krever en kombinasjon av politiske virkemiddel, både forebyggende tiltak og sanksjoner. Dette skal gjøres gjennom økt bevissthet blant innbyggerne, økt kommunikasjon mellom myndighetene, lavere skatt på arbeid, effektiv overvåkning, gjennomføring av handlingsplanen for bekjempelse av ulovlig innvandring og sanksjoner.

Fremme aktiv aldring

Målet er at gjennomsnittsalderen for når folk forlater jobben skal heves med fem år innen 2010. Dessuten ønsker man at minst 50 prosent av de mellom 55 og 64 år fortsatt skal være i jobb. Dette utgjør en stor utfordring for EU og medlemslandene, og krever en dynamisk, forebyggende strategi basert på viktige målsettinger, som for eksempel å skape nye arbeidsplasser, det skal lønne seg å arbeide, bedre skattesystem, bedre sosiale ordninger og økt støtte til personer med pleieansvar.

Fremme tilpasningsevnen i arbeidsmarkedet

Virksomhetenes og de ansattes evne til å håndtere forandringer på en positiv måte er et suksesskriterie for den framtidige sysselsettingspolitikken. Ut over de lovgivningsrammer som skal fastsettes av regjeringen, spiller forhandlingene mellom arbeidsmarkedets parter også en viktig rolle innenfor dette området. EU mener det fortsatt bør oppfordres til fleksibilitet i en jobbsituasjon, særlig gjennom muligheten til forskjellige kontrakts- eller arbeidstidsordninger, men samtidig bør man prøve å forebygge en segmentering av arbeidsmarkedet mellom ulike arbeidsgrupper og lette overgangen mellom ulike former av arbeid. Virksomhetenes investeringer i utdanning av voksne arbeidstagere er nødvendig for å fremme arbeidsstyrkens tilpassning, øke produktiviteten og fremme aktiv aldring. Gode arbeidsvilkår er likedan en del av den nødvendige balanse mellom fleksibilitet og sikkerhet.

Investering i menneskelige ressurser og strategier for livslang utdanning

I løpet av de senere årene er det skjedd store framskritt med hensyn på utvikling av strategier for livslang utdanning, men det er imidlertid langt igjen. Strategiene er en sentral forutsetning for bedre kvalitet i arbeidet og høyere produktivitet, og er også en faktor for fremming av arbeidsmarkedsdeltagelse og sosial integrasjon. Regjeringene i medlemslandene bør gjennomgå de offentlige utgifter med hensyn på å øke effektiviteten av investeringer i allmenn utdanning. Dessuten bør det offentlige fastsette kvalitetsstandarder og utarbeide stimulerende metoder for arbeidstagere og enkeltpersoner med sikte på å øke omfanget og høyne kvaliteten på de private investeringene i menneskelige ressurser.

Likestilling mellom kvinner og menn

En fortsatt øking av kvinners deltagelse på arbeidsmarkedet er avgjørende for oppfyllelsen av målsettingene om sysselsetting fra Lisboa-prosessen. Disse målsettingene skal oppfylles ved å oppfordre eldre kvinner til å bli lengre på arbeidsmarkedet, og å gjøre det enklere å være kvinne med barn og samtidig ha en jobb. Representasjon av kvinner på sentrale områder skal

økes vesentlig. Dessuten er det viktig å fremme gunstige vilkår for kvinner og menn, slik at det er mulig å forene arbeidsliv og familieliv.

Støtte til integrasjon og bekjempelse av forskjellsbehandling av vanskeligstilte på arbeidsmarkedet

Integrasjon av de vanskeligstilte er viktig ut i fra ønsket om å forebygge sosial utstøtelse, øke sysselsettingsfrekvensen og skape bæredyktige sosiale velferdsordninger. Det er nødvendig at medlemslandene avdekker hvilke personer eller grupper som i liten grad deltar på arbeidsmarkedet, og at det for disse utarbeides en passende politikk, basert på kvantitative mål.

Rette opp regionale skjevheter innen sysselsettingsområdet

Regionale skjevheter når det gjelder sysselsetting og arbeidsløshet er fortsatt et problem. Sammensetningen av arbeidsstyrkens kvalifikasjoner er ulik mellom regionene med de lavtutdannede i regioner som klarer seg dårlig, og i disse regionene er også kvinners arbeidsmarkedsdeltagelse lav. I mange medlemsland skal det nå i lønnsavtalene tas høyde for regionale forskjeller i produktivitet og arbeidsmarkedsvilkår.

Gjennomførelse og forvaltning

En forbedring av gjennomførelsen av ESS er et viktig punkt i de neste retningslinjene som skal utarbeides. En vellykket gjennomførelse av sysselsettingspolitikken avhenger av en rekke operative tjenester, og de tjenester som spiller en særlig stor rolle i forbindelse med gjennomføringen av ESS bør få mer oppmerksomhet. Dette gjelder arbeidsformidlingen, de sosiale integrasjonstjenestene, utdannelseinstitusjonene og arbeidstilsynet.

6 Oppsummering

Arbeidsmarkedspolitikken i EU er det hvert enkelt medlemsland som har den endelige kontroll over selv. Kommisjonen setter kun opp retningslinjer og overordnede mål, og det er opp til hver enkelt land å bestemme hvordan de best kan forvalte denne politikken sett i lys av dets egen situasjon og ressurser. Denne selvbestemmelsesretten er blitt kraftig redusert i og med at landene som er knyttet til ØMU ikke kan ta i bruk pengepolitikken som et virkemiddel for å snu negative trender, og at finanspolitikken er sterkt begrenset. På grunn av dette vil ordninger og fremgangsmåter for å nå målene variere veldig fra land til land.

Det er fortsatt stor arbeidsledighet i EU, og gjennomsnittet ligger på 8,8 prosent. Nå har denne prosentandelen totalt sett gått litt ned siden 1997, men på langt nær nok i forhold til målene EU har satt seg. Det arbeides hardt i Unionen med å få ned arbeidsledigheten, og sysselsettingstiltak er de siste 6 årene blitt prioritert høyt av alle medlemslandene. Arbeidet har hovedsakelig gått ut på å bedre samarbeidet mellom ulike aktører i arbeidsmarkedet, og det er satt i gang tiltak mellom de ulike landene, mellom ulike sektorer og ikke minst mellom ulike politiske og administrative organ i landene. Dette har vist seg å gi resultater, men man vil nok ikke se den totale effekten før om en stund. Politiske tiltak tar tid å få satt i gang og å få til å fungere.

Om EU når målet de har satt seg angående sysselsettingsfrekvensen i 2010 er meget usikkert. Det skal jobbes effektivt for å få det til, og med dagens framdrift vil det bli vanskelig. Dessuten skal ti nye land bli medlemmer fra og med våren 2004, og disse sliter med enda større arbeidsledighet enn noe EU-land har per i dag. Utfordringene står i kø for EU framover, og man må hele veien vurdere retningslinjene man setter slik at de til enhver tid er relevante og gjennomførbare.

Litteratur

Internett siden til Europa-kommisjonen; www.europa.eu.int

Rapport fra Kommisjonen, ”Den fremtidige europeiske sysselsettingsstrategi (ESS). En strategi for full sysselsetting og bedre jobb til alle”, januar 2003

Rapport fra Kommisjonen, ”Status over fem år med den europeiske sysselsettingsstrategi”, juli 2002

Rapport fra Kommisjonen, ”Felles rapport fra Kommisjonen og Rådet om tilstrekkelig og levedyktige pensjon”, mai 2002

Rapport fra LU, ”EU – politisk stormakt eller visjon uten politikk?”, Mehl, Eldby, Tufte og Mosen, rapport 1-2002.

Rapport fra Nei Til EU, ”Arbeidslivet i EU”, Nei Til EUs skriftserie nr 1 2000

Brosjyre fra Kommisjonen, ”Europeisk sysselsettings- og sosialpolitikk; Politikk med mennesket i sentrum”, 2000

Brosjyre fra NHO, ”Lisboa-strategien: Økt vekst, sysselsetting og velferd”, november 2000.

Landbrukets **Utredningskontor**

Schweigaardsgt. 34C
Pb 9347 Grønland
N-0135 OSLO
Tlf: 22 05 47 00
Fax: 22 17 23 11
E-post: lu@landsam.com
<http://www.utredningskontoret.no>