



Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa

Redigeret af
Jon Kvist

02:17



Socialforskningsinstituttet

Indhold

Kap.1	EU og udvidelsen	4
Kap.2	Holdninger til udvidelse	18
Kap.3	Beskæftigelse, arbejdmarkedpolitik og arbejdskraftens fri bevægelighed	34
Kap.4	EU's beskæftigelsespolitik	52
Kap.5	Partnerskabsstrategien i EU's beskæftigelsespolitik	68
Kap.6	Virksomhedernes sociale ansvar og velfærdsstaten	88
Bilag	. . . . .	103

Forord

EU står efter alt at dømmes over for en snarlig udvidelse med 10 nye lande og godt 100 millioner nye EU-borgere. Vi får med andre ord et nyt Europa.

Hvordan ser dette nye Europa egentlig ud? Og hvad kommer udvidelsen til at betyde for EU's politik, for de nye medlemslande og for de nuværende medlemslande, herunder for Danmark?

Socialforskningsinstituttet forsøger med *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa* og *Vel-færdspolitik i et nyt Europa*, to artikelsamlinger, at belyse nogle aspekter ved de centrale, men også omfattende og komplicerede spørgsmål, det rejser.

Der er ikke tale om nye forskningsresultater. Artiklerne er skrevet på grundlag af eksisterende viden og data på udvalgte områder, som instituttets forskere beskæftiger sig med. Derfor giver artikelsamlingerne ikke et sammenhængende og udtømmende billede af de to emnekredse, men udgør et bidrag til forståelsen af nogle af de temaer, der kommer på den europæiske dagsorden i de kommende år.

Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa indledes med en kort beskrivelse af udviklingen i EU's medlemskreds og holdningerne til den kommende udvidelse.

Begge artikelsamlinger er redigeret af seniorforsker, ph.d. Jon Kvist.

København, oktober 2002

Jørgen Søndergaard



Af Dorte Boesby & Jon Kvist

EU bliver større og mere mangfoldigt, når de central- og østeuropæiske lande bliver medlemmer. Aldrig før har så mange lande stået over for optagelse, og aldrig før har økonomiske og sociale forskelle mellem nuværende og kommende EU-lande været større. Fremover vil forskellene inden for EU ikke blot være mellem nord og syd, men også øst og vest. Dette kapitel belyser kort de sidste ni års udvikling. Dvs. fra central- og østeuropæiske lande blev stillet i udsigt at blive medlemmer af EU i København i 1993 til forhandlingerne om deres optagelse for hovedpartens vedkommende kan afsluttes ved topmødet i København i december 2002. Formål bag udvidelsen ridses op sammen med en gennemgang af EU's væsentligste krav og den støtte, der er brugt til at forberede ansøgerlandene på at træde ind i EU. Vægten ligger på ansøgerlandenes forberedelse til at indtræde i EU på det socialpolitiske og beskæftigelsesmæssige område, og den støtte og de krav EU har stillet i den forbindelse

EU og udvidelsen

Fred og velstand

En vision om fred og velstand lå bag oprettelsen af EU i 1957. Seks lande grundlagde med Rom-traktaten EU, nemlig Belgien, Holland, Luxembourg, Tyskland, Frankrig og Italien. Dengang hed det EF (Europæiske Fællesskaber), som var en samlebetegnelse for det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) fra 1957, det Europæiske Kul- og Stål Fællesskab (EKSF) fra 1951 samt det Europæiske Atomenergi Fællesskab (EURATOM) fra 1957. På baggrund af de to verdenskrige og den mellemliggende økonomiske krise var formålet at skabe et fredeligt Europa med større velstand. Det skulle nås gennem samarbejde, økonomisk og på områder, som dengang blev anset for at være centrale for krigsproduktion (stål, kul og atomkraft). Fællesskabet skulle mindske risikoen for at landene gik i krig med hinanden, da de derved også ville bekriige sig selv. Og forhåbningen var, at fred og større samhandel ville bidrage til øget velstand. Derudover troede ledende politikere og embedsmænd, at et samarbejde omkring tekniske og økonomiske områder gradvist ville føre til mere politisk samarbejde, at en såkaldt negativ integration ville spille over i en positiv integration.

I store træk har dette vist sig at holde stik. Ingen EU-lande har været i krig med hinanden. Velstanden er også øget. Omfanget af EU's betydning for freden og den større velstand er dog uvis. Og det er tvivlsomt, om det tekniske samarbejde per automatik har resulteret i større politisk samarbejde. Der er blevet inddraget stadig flere områder i det europæiske samarbejde i EU. Men denne udvikling er dog snarere drevet af politiske ønsker end af teknisk og økonomisk samarbejde. Fx var EU's social- og beskæftigelsespolitik i fyrre år afgrænset til næsten udelukkende at sikre fri konkurrence og fri bevægelighed af især arbejdskraft. I 1997 blev regeringscheferne enige om, at EU-landene skulle stræbe efter nogle fælles mål omkring sociale og beskæftigelsesmæssige forhold, hvor landene selv kan bestemme, hvordan de vil nå målene. Politisk har beskæftigelse og velfærd derved fået en højere prioritet på dagsordenen i EU, uden at det dog betyder, at EU overtager kompetence for at udforme eller beslutte politik omkring velfærd og beskæftigelse. Den har det enkelte land.

Visionen bag udvidelsen

Fred og velstand i Europa er også visionen i den kommende udvidelse af EU (se fx Commission 2001, Udenrigsministeriet 2002). Udvidelsen vil, ifølge fortalere, i de nye medlemslande føre til stabile demokratier, øget velstand, og bedre konkurrenceevne. Velstanden vil også blive øget i de nuværende medlemslande, der får bedre muligheder for at beskytte miljøet, klare indvandringspres, og forbedre sociale forhold. Og fordele vil også gå til ansøgerlandenes naboer og andre tredjelande uden

for EU. Kort sagt tænkes et større EU at bidrage til, at Europa og dets handelspartnere vil få øget velstand, social tryghed og samhørighed under stabil, demokratisk ledelse. Tiden vil vise, om visionen materialiserer sig.

Boks 1.1. Milepæle i udvidelsen – Fra København til København

År	Måned	Begivenhed
1989	November	Berlin-muren falder
1993	Juni	På topmødet i København får ansøgerlandene udsigt til medlemskab af EU
1994	Juni	EU bliver enige om en strategi (før-tiltrædelsesstrategi) for at forberede ansøgerlande på optagelse
1997	December	EU starter forhandlinger med Polen, Ungarn, Estland, Slovenien, Tjekkiet (og Cypern)
1998		De første ansøgerlande indgår med EU i tiltrædelsespartnerskaber, der fastlægger retlige rammer og EU-støtte for prioriterede arbejdsområder i forbindelse med ansøgerlandes forberedelse på indtræden i EU
		Kommissionen fremlægger de første, årlige optagelsesrapporter, der viser ansøgerlandenes fremskridt og prioriterede arbejdsområder i forbindelse med forberedelse til indtræden
1999	Marts	Reformpakken Agenda 2000, der indeholder en optagelsesstrategi, vedtages
	December	EU starter forhandlinger med Letland, Litauen, Slovakiet, Rumænien, Bulgarien (og Malta)
2000	December	Nice-traktaten vedtages af Det Europæiske Råd
2001		Ratificering af Nice-traktaten går i gang i medlemslandene
	Juni	Irerne stemmer nej til Nice-traktaten
2002	Oktober	Irerne stemmer ja til Nice-traktaten
	December	På topmødet i København tages stilling til, hvilke ansøgerlande der kan komme med i første runde af udvidelse

Fra København til København

Kort efter Berlin-murens fald blev det diskuteret om de central- og østeuropæiske lande kunne blive EU-medlemmer. Da EU-landene havde travlt med blandt andet Tysklands genforening, Maastricht-traktaten og egen arbejdsløshed blev snakken først til handling i 1993 under dansk formandskab af EU, se boks 1.1. På topmødet

i København bestemte Det Europæiske Råd, at åbne EU op for nye medlemslande, der kunne leve op til en række kriterier, de såkaldte København-kriterier, se boks 1.2. Når udvidelsen af EU med de central- og østeuropæiske lande ofte kaldes for 'Fra København til København' menes, at det første løfte om EU-medlemskab til de central- og østeuropæiske lande blev givet i København i 1993, og at forhandlingerne om medlemskab kan afsluttes – for nogle lande – samme sted d. 12. og 13. december 2002. Det Europæiske Råd besluttede nemlig i december 2001, at forhandlingerne mellem EU og ansøgerlande, der er klar til optagelse, skal afsluttes senest ved udgangen af 2002.

Boks 1.2. Københavner-kriterierne

Politiske kriterier:

Landet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstat, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal

Økonomiske kriterier:

Landet skal have en fungerende markedsøkonomi samt kunne klare konkurrencepresset og markeds kræfterne inden for Den Europæiske Union

Kriterier om overtagelse af EU's regelværk m.v.:

Landet må være i stand til at påtage sig de forpligtelser, der følger af medlemskab, herunder acceptere målet om en politisk, økonomisk og monetær union

Hvornår starter udvidelsen og hvem bliver medlemmer?

For at kunne ansøge om optagelse kræves en såkaldt samarbejdsaftale mellem EU og et land. Den kaldes en Europa-aftale og giver blandt andet mulighed for etablering af et frihandelsområde og åbner op for en løbende politisk dialog, se tabel 1.1. Derefter kan landet ansøge om optagelse, og optagelsesforhandlinger kan starte. Når forhandlingerne er færdige i de såkaldte tiltrædelsespartnerskaber mellem landet og EU, kan aftalerne om tiltrædelse blive sendt ud til ratificering i de nuværende medlemslande og i de respektive ansøgerlande. De nuværende medlemslande har alle godkendt optagelsen af nye medlemslande ved at godkende Nice-traktaten. Og de første tiltrædelsesaftaler vil derfor efter størst sandsynlighed blive godkendt gennem valg i ansøgerlandene i 2003, så de første af dem kan træde ind i EU i 2004.

Tabel 1.1. Oversigt over ansøgningsforløbet

	<i>Estland</i>	<i>Letland</i>	<i>Litauen</i>	<i>Polen</i>	<i>Ungarn</i>	<i>Tjekkiet</i>	<i>Slovakiet</i>	<i>Slovenien</i>	<i>Bulgarien</i>	<i>Rumænien</i>
Europaaftale underskrevet*	1995	1995	1995	1991	1991	1993	1996	1996	1993	1993
Ansøgning indsendt	1995	1995	1995	1994	1994	1996	1995	1996	1995	1995
Forhandlinger indledt	1998	2000	2000	1998	1998	1998	2000	1998	2000	2000
Udsigt til underskrevet tiltrædelsesaftale	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	2002	?	?

Note: *Europaftalerne trådte i kraft to til tre år efter, de blev underskrevet.

Præcist hvornår hvilke lande kommer med i EU vides endnu ikke. Men på topmøderne i Laeken i efteråret 2001 og i Sevilla i foråret 2002 bekræftede Det Europæiske Råd, at det ønskede at afslutte forhandlinger med otte af ti central- og østeuropæiske ansøgerlande, hvis de er parat til det. Det gælder også Cypern og Malta. Bulgarien og Rumænien kommer ikke med i første omgang. Det sidste ansøgerland, Tyrkiet, indtrådte først i 2001 i et tiltrædelsespartnerskab med EU og kommer ikke med i første omgang af udvidelsen.

Udvidelser før og nu

EU er fire gange før blevet udvidet med nye lande. I 1973 kom Danmark ind sammen med Storbritannien og Irland. I 1981 blev Grækenland medlem fulgt i 1986 af Spanien og Portugal. Og i 1995 blev EU udvidet med Finland, Sverige og Østrig.

Den forestående udvidelse adskiller sig fra tidligere på en række punkter, herunder:

- flere lande med større befolkninger og områder
- lande med kortere tradition i nyere tid for demokrati
- fattigere lande med sværere velfærdsproblemer
- lande med andre juridiske og administrative strukturer

Uanset hvor mange lande der optages i første omgang, adskiller denne udvidelsesrunde sig ved et historisk højt antal lande. På nuværende tidspunkt har EU direkte forhandlinger med 12 lande (Tyrkiet er ikke indtrådt i direkte forhandlinger). Hvis alle bliver optaget, vokser antallet af medlemslande fra 15 til 27 lande. Befolkningen i EU øges med 28 pct.: de 377,5 millioner EU-borgere vil få følgeskab af 106,6

millioner fra ansøgerlande, heraf 104,5 millioner fra de ti central- og østeuropæiske lande, se bilagstabel 1.1. Arealet af EU vokser med en tredjedel fra 3,2 til 4,3 millioner kvadratkilometer, se tabel 1.2.

Dertil har de central- og østeuropæiske ansøgerlande et ganske andet udgangspunkt end de fleste tidligere indlemmede lande. Fx er traditionen for demokrati i nyere tid ikke lang, de sociale problemer større og velstanden mindre.

Tabel 1.2. Nøgletal om EU og ansøgerlande, 2001

	<i>Befolkning</i>	<i>Areal</i>	<i>Velstand</i>	<i>Beskæftigede,</i>		
				<i>% af civil arbejdsstyrke</i>		
				<i>Landbrug</i>	<i>Industri</i>	<i>Service</i>
	<i>Millioner</i>	<i>1.000 km²</i>	<i>BNP per capita, KKP, EU-15=100</i>			
EU 15	377,5	3.236	100	4,2	28,7	67,1
Ansøgerlande	104,5	1.078	45	21,0	22,1	56,9

Kilder: se Bilagstabel 1.1.

Ansøgerlandenes velstand er i gennemsnit 45 pct. af EU 15's, se bilagstabel 1.1. Målt i købekraftspariteter har Slovenien med 69 pct. af EU-gennemsnittet den største velstand blandt ansøgerlandene og lidt mere end Grækenlands 67 pct. Tjekkiet er med 57 pct. af EU-gennemsnittet også et relativt velstående ansøgerland, mens de fattigste er Rumænien og Bulgarien med henholdsvis 25 og 28 pct. af EU-gennemsnittet.

Erhvervsstrukturen er også anderledes. Flere ansøgerlande har store dele af arbejdsstyrken beskæftiget i landbrugssektoren sammenlignet med de nuværende EU-lande. Godt en femtedel af arbejdsstyrken i ansøgerlandene er ansat i landbrug mod fire pct. i EU 15 og 3,5 pct. i Danmark. Der er flest beskæftiget i landbrug i Rumænien og Polen, men i mange af de øvrige ansøgerlande har en stor del en bibeskæftigelse inden for landbrug, som ikke fremgår af bilagstabel 1.1. Fire ud af ti rumænere og en ud af fem polakker har deres hovedbeskæftigelse inden for landbrug mod en ud af otte i Grækenland, som p.t. har den største del af arbejdsstyrken beskæftiget inden for landbrug i EU. Den store landbrugssektor modsvarer af tilsvarende mindre industri- og især servicesektor. Kun Estland har en erhvervsstruktur, som hovedparten af EU-landene.

Endeligt har ansøgerlandene andre juridiske og administrative strukturer, som kræver en tilpasning til EU's regelværk for at sikre dets implementering i praksis.

EU gøres klar til udvidelsen

Udsigten til mange nye medlemmer er baggrunden for det igangværende arbejde om at lave en ny forfatning for EU-samarbejdet og ændringer af EU's institutionelle opbygning. På topmødet i Nice i 2000 blev det besluttet, at alle lande har én kommissær i Europa-Kommissionen, indtil antallet af medlemslande overstiger 27, at nye lande får samme vilkår i Ministerrådet som nuværende, og at en ny procedure for flertalsafgørelser skulle gælde på flere områder (for mere se Friis 2001). Flertalsafgørelser blev dog ikke indført på social- og beskæftigelsesområdet, hvor der stadig skal være enstemmighed. Nice-traktaten er efterfølgende blevet godkendt i medlemslandene, senest i Irland, ved afstemning d. 19. oktober 2002.

Ansøgerlandene gøres klar til optagelse

Et stort arbejde er i gang med at forberede ansøgerlandene til at blive medlemmer af EU. Det Europæiske Råd vedtog i 1999 en reformpakke kaldet Agenda 2000, hvori der er en såkaldt optagelsesstrategi. Den indebærer, at der er lavet en aftale om et tiltrædelsespartnerskab mellem EU og de enkelte ansøgerlande. Disse partnerskaber baserer sig på Kommissionens vurderinger af landenes ansøgninger, hvor der står beskrevet, hvad de pågældende lande bør gøre for at leve op til Københavnerkriterierne omkring politiske og økonomiske forhold samt overtagelsen af EU's regelværk, det såkaldte Acquis Communautaire, se boks 1.3.

Boks 1.3. Acquis Communautaire

Acquis Communautaire er det faktuelle regelsæt, som gælder i EU, dvs.: Traktatgrundlag, lovgivning vedtaget i medfør af traktaterne, Domstolens retspraksis, erklæringer og resolutioner, internationale aftaler samt aktuelle rettigheder og forpligtelser, som Fællesskabets system og institutionelle organisationer medfører. Nye medlemmer skal være i stand til hurtigst muligt at overholde EU-regelværket.

Hvert ansøgerland har udarbejdet et nationalt program for, hvordan de vil overtage Acquisen. Tiltrædelsespartnerskaberne fastlægger derudover EU's finansielle støtte og udgør grundlaget for en evaluering af politiske og økonomiske prioriterede områder, en pagt mod organiseret kriminalitet, og nogle programmer, der forbereder landene på at deltage i EU's strukturfonde (se Kvist 2002).

Krav på det sociale og beskæftigelsesmæssige område

De prioriterede områder i tiltrædelsespartnerskaberne kan læses som krav om, at landene skal tilpasse sig EU's lovgivning og strategier. På det sociale og beskæftigelsesmæssige område er det lovgivning om: arbejdsret og arbejdsvilkår, lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og i det sociale sikringsystem, forbud mod racemæssige og etnisk diskrimination og koordinering af vandrende arbejdstagers sociale sikring (se kapitel 4 og Kvist 2002a). Derudover drejer det sig om den europæiske beskæftigelsesstrategi og strategier vedrørende social inklusion og pensioner (se henholdsvis kapitel 4, Kvist 2002 og Ploug 2002). I partnerskaberne organiseres kommissionens prioriteter efter, om det er sandsynligt, at de vil kunne realiseres på kort eller på mellemlangt sigt, det vil sige over flere år.

De kortsigtede prioriteter angår:

- Udarbejdelsen af nationale beskæftigelsesstrategier ud fra de fire søjler i EU's beskæftigelsesstrategi. Disse rapporter er parallelle til de nationale handleplaner for beskæftigelse, som de nuværende medlemslande har udarbejdet siden 1997
- Støtte til arbejdsmarkedets parter bestræbelser på at styrke deres beføjelser, navnlig hvad angår deres dialog

Prioriteter på mellemlangt sigt handler om:

- Udvikling af egnede arbejdsmarkedsstrukturer
- Tilpasning af arbejdsretten og arbejdsmiljølovgivningen
- Yderligere udvikling af dialog mellem arbejdsmarkedets parter
- Håndhævelse af princippet om ligestilling mellem mænd og kvinder
- Yderligere udvikling af den sociale sikring

Siden 1998 har Kommissionen udarbejdet årlige optagelsesrapporter, der vurderer de enkelte landes fremskridt i forhold til disse krav, og hvor der bør sættes yderligere ind. De årlige optagelsesrapporter er opdelt i 31 emner, såkaldte kapitler, hvor kapitel 13 handler om beskæftigelse og socialpolitik. Når fremskridt vurderes af Kommissionen som værende fuldt tilstrækkelige for at kunne træde ind i EU, "lukkes" kapitlet permanent. Og kapitlet lukkes midlertidigt, når omfanget af problemerne ikke vurderes at være en forhindring for optagelse og derfor kan diskuteres efterfølgende.

Fremskridt og problemer

Alle ansøgerlandene har i løbet af 2000-2002 fået deres kapitel om beskæftigelse og socialpolitik midlertidigt lukket. Det betyder på den ene side, at forhold om-

kring beskæftigelse og socialpolitik ikke anses som værende en hindring for nogle ansøgerlandes optagelse i EU. På den anden side betyder det, at EU vurderer, der stadig er nogle prioriterede forhold i alle ansøgerlandene omkring beskæftigelse og socialpolitik, der ikke er fuldt opfyldt.

Der er ikke meget bindende EU-lovgivning omkring beskæftigelses- og socialpolitik (se kapitel 4 og Kvist 2002). Den begrænser sig til at omhandle ligestilling mellem mænd og kvinder og forbud mod racemæssig og etnisk diskrimination. Men begge områder er væsentlige, også i ansøgerlandene. Især Bulgarien, Rumænien, Slovenien og Tjekkiet mangler at indføre og ændre lovgivning omkring ligestilling mellem mænd og kvinder, mens blandt andet Litauens og Polens indsats er mangelfuld omkring diskrimination baseret på etnicitet og race. Fem ansøgerlande med store grupper af sigøjnere har igangsat nationale handlingsplaner mod deres diskrimination, men yderligere indsats er nødvendig.

Derudover har EU prioriteret, at ansøgerlandene bliver forberedt på at kunne deltage i den europæiske beskæftigelsesstrategi (se kapitel 4). I den forbindelse har otte af de ti ansøgerlande i samarbejde med Kommissionen udarbejdet nationale beskæftigelsesstrategier (Joint Assessment Papers, JAPS), og Litauen og Rumænien er i gang med deres. Flere ansøgerlande har problemer med at fremme den sociale dialog dels mellem arbejdsmarkedets parter på sektorniveau, dels mellem arbejdsmarkedets parter og regering på centralt hold. Derudover skal flere af landene re-orientere deres beskæftigelsespolitik i en mere aktiv retning, forbedre arbejdsformidling og deres arbejdsmarkedspolitik samt indføre eller forbedre politikker til afhjælpning af regionale forskelle og problemer i forbindelse med omstruktureringer af erhvervsstruktur, herunder mismatch problemer mellem udbud og efterspørgsel af arbejdskrafts kvalifikationer. Undtagen Ungarn står alle ansøgerlandene administrativt dårligt rustet til at deltage i projekter under Den Europæiske Socialfond (se kapitel 4).

På det socialpolitiske område er der fremskridt at spore på blandt andet pensionsområdet i form af introduktion af supplerende pensionsordninger (se også Ploug 2002). Nogle af landene mangler dog stadig at få styrket deres offentlige administration af sociale ydelser. Rumænien har et særligt akut problem omkring børnepasning, som stadig lader meget tilbage at ønske trods en indsats i de senere år, der har modtaget støttet fra Phare-programmet, se nedenfor.

Hjælp til optagelse

Forskellige redskaber bliver benyttet til at forberede ansøgerlandene på at træde ind i EU. Det sker ved tiltrædelsespartnerskaberne, økonomisk støtte, forskellige programmer og ved at en del EU-programmer og -institutioner allerede er åbne for ansøgerlandenes deltagelse, hvis de ønsker det.

Den største økonomiske støtte kommer fra Phare-programmet, der blev oprettet i 1989 som hjælp til økonomisk omstrukturering i Polen og Ungarn. Hurtigt blev programmet udvidet til støtte af alle tidligere kommunistiske landes økonomiske og politiske omstillingsprocesser, men er efterhånden blevet rettet mod ansøgerlande til støtte i opfyldelsen af EU's krav (ikke-ansøgerlande får nu hjælp gennem andre programmer som CARDS). I 2000 blev støtten fordoblet og to andre økonomiske støtteprogrammer oprettet; ISPA støtter udvikling af transport- og infrastruktur og Sapard støtter egns- og landbrugsudvikling. De tre programmer har et årligt budget på 3,12 milliarder Euro i 2000-2006 svarende til 3,4 pct. af EU's samlede budget. Halvdelen af midlerne går til Phare-programmet, der siden 2000 primært yder støtte til at skabe økonomisk og social samhørighed, og til landenes deltagelse i EU-programmer, se nedenfor. Programmerne tilrettelægges efter landenes fremskridt omkring tiltrædelse på baggrund af nationale udviklingsplaner udformet af landene selv. Befolkningernes viden om EU's økonomiske støtte til deres land varierer fra 30 pct. i Bulgarien til 68 pct. i Ungarn (European Commission 2002).

Under Phare er der forskellige programmer, der støtter op om prioriteterne i tiltrædelsespartnerskaberne. Nogle har til hensigt at styrke ansøgerlandenes administrative og retslige kapacitet, for at de kan overholde EU-retten, hvor det især handler om at gøre offentlige administrationer stabile og uafhængige. På social- og beskæftigelsesområdet støttes en række projekter, der fremmer ligestilling mellem mænd og kvinder og bekæmper forskelsbehandling, især af sigøjnere.

EU-programmer og -institutioner

Ansøgerlandene kan deltage i en række af EU's programmer, herunder på det beskæftigelsespolitiske og socialpolitiske område. På det sociale område er der fx tre handlingsprogrammer om henholdsvis anti-diskrimination, ligestilling mellem kønnene og bekæmpelse af social eksklusion. Tre ansøgerlande deltager i programmet om anti-diskrimination, og fire lande forbereder sig på det. Fire lande deltager i ligestillingsprogrammet og tre forbereder sig. Fem ansøgerlande deltager i program om bekæmpelse af social eksklusion, og resten af landene er på vej. På det beskæftigelsespolitiske område er ansøgerlandenes deltagelse i handlingsprogrammer mere

sparsom. Administrativ kapacitet og økonomi er to af grundene til ansøgerlandenes beskedne deltagelse i EU's handlingsprogrammer. Programmerne har ikke været åbne for ansøgerlandene før for nylig, og det kræver en rum tid at få de institutionelle rammer for deltagelse på plads. Fx er ansøgerlandenes administrative kapacitet og evne til at inddrage arbejdsmarkedets parter ofte mangelfuld. Derudover er programmerne sam-finansierede, hvilket vil sige, at EU bidrager med halvdelen af midlerne til et program og deltagerlandet med den anden halvdel, om end ansøgerlande i visse tilfælde kan benytte midler fra andre af EU's støttemidler til at finansiere deres halvdel.

Derudover kan ansøgerlandene deltage i en række af EU's institutioner. Således deltager de i Det Europæiske Miljøagentur i København (undtagen Polen, der afventer endelig vedtagelse), men ikke i nogle af agenturerne på social- og beskæftigelsesområdet (se Kvist 2002).

Perspektiver for velfærd og beskæftigelse i et nyt Europa

Hvorvidt udvidelsen af EU med en række central- og østeuropæiske lande vil bidrage til større fred og velstand i et nyt Europa, er det store spørgsmål. Erfaringerne er gode. Grækenland, Portugal og Spanien havde tidligere diktaturer, og i dag har de stabile demokratier. Irland sakkede tidligere bagud i den økonomiske velstand, men er nu blandt de rigeste EU-lande. Men den forestående udvidelse er dog væsensforskellig fra tidligere, hvorfor det ikke er sikkert, at vi kan lære af historien. Der er i øjeblikket optagelsesforhandlinger i gang med 12 lande mod maksimalt fire lande ved tidligere udvidelser. Omkring 105 millioner står for at blive EU-borgere mod 22 millioner ved sidste udvidelse. Traditionen for demokrati og administrativ kapacitet er mindre. Og blandt andet vil en større andel af beskæftigede i landbrug og en generel mindre velstand medføre, at det fremtidige EU ikke blot vil blive større, men også mere mangfoldigt økonomisk, socialt og beskæftigelsesmæssigt. Forskelle i EU vil derfor fremover i højere grad være mellem øst og vest end mellem nord og syd som nu.

De sidste ni år har været karakteriseret ved en betydelig indsats for at gøre både EU og ansøgerlandene parat til at indtræde i EU. På det social- og beskæftigelsespolitiske områder er der forskellige meninger om, hvorvidt denne indsats har været tilstrækkelig og passende. Trods stor økonomisk og administrativ støtte til ansøgerlandenes forberedelse til at indtræde i EU udgør støtten relativt lidt i forhold til EU's samlede budget og i forhold til fx ansøgerlandenes budgetter for social- og beskæftigelsespolitik.

Et socialt jerntæppe?

Der er også forskellige holdninger til EU's krav til ansøgerlandenes beskæftigelse og socialpolitik og disse landes forsøg på at imødekomme dem. Yderfløjene er eksemplificeret ved to ungarnske socialforskere, Zsuzsa Ferge og Janos Kovács. Den første mener, at EU har en neoliberal dagsorden ved at betone afskaffelse af prissubsidier, privatisering af boligmarkedet og modernisering af socialpolitikken uden at dette samtidigt følges op med krav om, at universelle og tilstrækkelige sociale ydelser træder i stedet (Ferge 2000). Paradoksalt nok betyder ansøgerlandenes velfærdsreformer, der søger at imødekomme sådanne krav samt konvergenskravene relateret til ØMU'en, at ansøgerlandes velfærdssystemer tilnærmer sig USA's. Sat på spidsen betyder ansøgerlandenes vej ind i EU en amerikanisering af deres velfærdssystemer, og at det tidligere politiske jerntæppe bliver afløst af et socialt jerntæppe mellem relativt generøse systemer i den vestlige del af EU og relativt beskedne systemer i den østlige del.

Dér overfor står János Kovács (2000), der mener, at ansøgerlandenes sociale problemer i høj grad daterer sig tilbage før murens fald, og at de sidste 12 års velfærdsreformer har været skridtvise ændringer snarere end fundamentale forandringer af ansøgerlandenes velfærdssystemer. Reformerne har dels haft til hensigt at løse nogle af de sociale problemer, dels været en tilpasning til de kraftige fald i velstand, der fulgte i kølvandet på murens fald, og velstandsstigningen i de senere år har givet rum til visse forbedringer. Således mener Kovács (2000), at velfærdssystemerne i ansøgerlandene har været centrale i at mindske sociale problemer og i at reducere mulige vandringer fra øst til vest og social dumping. På sigt vil velfærdsreformerne føre til en opblødning af det sociale jerntæppe.

Begge ungarnske socialforskere er dog enige om én ting, nemlig at EU har opstillet krav for ansøgerlandene på det sociale og beskæftigelsesmæssige område, som EU ikke har været villig til at opstille for deres nuværende medlemslande.

Befolkning, beskæftigelse og velfærd

Gennemgangen ovenfor af EU's vurderinger af fremskridt inden for beskæftigelse og sociale forhold peger på, at dette er en halv sandhed. På den ene side henstiller EU på en række væsentlige punkter til, at ansøgerlandenes beskæftigelse bliver forbedret. På den anden side er dette i høj grad henstillingen, som i relation til problemernes omfang kun i beskedent omfang bliver fulgt op af konkret EU-støtte eller sanktioner. Derfor er den vigtigste konklusion, man måske kan udlede af optagelsesprocessen indtil videre, at emner omkring beskæftigelse og socialpolitik befinder sig i en gråzone i EU-samarbejdet. Ud over ligestilling og forbud mod diskrimination hører

det meste af samarbejdet inden for disse områder under den åbne koordinationsmetode. Det betyder, at medlemslandene moralsk forpligtiger hinanden til en række mål af beskæftigelses- og socialpolitisk karakter, men at det står medlemslande frit for selv at vælge, hvordan de vil opnå disse mål. På den baggrund forbliver påvirkningen af EU på ansøgerlandenes beskæftigelses- og socialpolitik uklar. Forenklet sagt bliver påvirkningen oversat nationalt.

Den største betydning af udvidelsen for beskæftigelse og socialpolitik i både kommende og nuværende EU-lande er derfor mindre relateret til konkret EU-lovgivning og -programmer og mere til nationale og tværnationale aspekter af befolkningsforhold, beskæftigelse og velfærd. På den baggrund belyser de to SFI-rapporter, *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa* og *Velfærdspolitik i et nyt Europa*, hvilke udfordringer og påvirkninger landene i et større EU står overfor, dels som følge af nationale forhold og politikker, og dels på grund af samarbejdet i EU og dets udvidelse mod øst.

Litteratur

Commission of the European Communities (2001)

Enlargement of the European Union – A historic opportunity. Brussels: Directorate-General for Enlargement.

European Commission (2002)

Candidate Countries Eurobarometer 2001. Brussels: Directorate-General Press and Communication.

Ferge, Z. (2000)

European Integration and the reform of social security in the accession countries? Paper præsenteret ved konferencen "Economic and Social Dimensions of Enlargement", Brussels, 16. november. (In print: European Journal of Social Quality).

Friis, L. (2001)

Den Europæiske byggeplads. Danmark: Centrum.

Kovacs, J. M. (2000)

Approaching the EU and Reaching the US? Transforming Welfare Regimes in East-Central Europe. EUI Working Papers. Robert Schuman Centre for Advanced Studies RSC No. 2000/50.

Kvist, J. (2002)

EU's beskæftigelsespolitik, i: Jon Kvist (red.), Velfærdspolitik i et nyt Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. (2002a)

EU's socialpolitik, i: Jon Kvist (red.), Velfærdspolitik i et nyt Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Ploug, N. (2002)

Pensionsproblemet, i: Jon Kvist (red.), Velfærdspolitik i et nyt Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Udenrigsministeriet (2002)

The Candidate Countries' Way to the EU. København: Udenrigsministeriet.



Af Jon Kvist

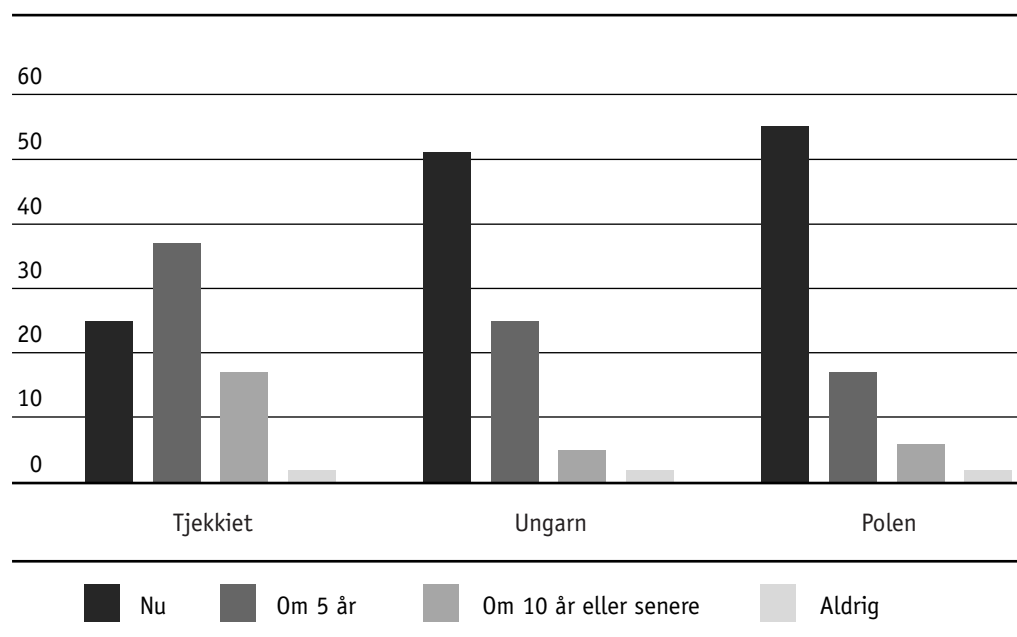
Ingen tidligere udvidelser har omhandlet så mange lande af så forskellig karakter som den kommende. Samtidigt symboliserer udvidelsen en sammensmeltning af Europa – et opgør med den tidligere opdeling i Øst- og Vesteuropa. Dette kapitel handler om de europæiske befolkningers holdninger til udvidelsen. Ønsker befolkningerne i ansøgerlandene at blive optaget i EU? Ønsker befolkningerne i det nuværende EU udvidelsen? Skal alle lande med fra start? Og går optagelsen for hurtigt eller langsomt? Hvilke forskelle gør sig gældende på tværs af lande og befolkningsgrupper? Hvem er mest bekymrede, og hvem er mest ivrige? Det er nogle af de spørgsmål kapitlet giver svar på

Holdninger til udvidelse

Tidligt ønske om optagelse

Lige siden murens fald har befolkningerne i central- og østeuropæiske lande udtrykt interesse for optagelse i EU. Det viser resultater fra en af de første udenlandske opinionsmålinger, som var muliggjort af den nye politiske situation (European Commission 1990). Kun 2 pct. af befolkningen i Tjekkiet, Ungarn og Polen ønskede aldrig fuldt medlemskab af EU. I de tre lande ønskede mellem 37 og 55 pct. fuldt medlemskab med det samme, mellem 17 pct. og 37 pct. medlemskab efter fem år og mellem 5 og 17 pct. efter 10 år, se figur 2.1.

Figur 2.1. Støtte til fuldt medlemskab i Tjekkiet, Ungarn og Polen, 1990.
Pct. af befolkningen



Kilde: European Commission (1990).

I de forløbne 12 år har ansøgerlandene undergået massive samfundsmæssige ændringer, og det har også påvirket deres befolkningers holdninger til medlemskab af EU. Forhåbninger og forventninger til EU er ændret, og informationsniveauet er øget. Blandt andet har indførelsen af mere demokratiske systemer givet politiske partier mulighed for at lancere deres synspunkter på EU. Da nationale medier samtidigt er den væsentligste kilde til viden om EU, både i ansøgerlandene og i EU 15, er begejstringen for hurtigt medlemskab kølnet.

Blandede følelser

Stadig mener hovedparten af befolkningerne i ansøgerlandene dog, at EU-medlemskab vil være en god ting, og et mindretal at det vil være en dårlig ting, jf. tabel 2.1. Rumænerne er mest optimistiske: to ud af fem ser fordele ved medlemskab og kun en ud af halvtreds ser ulemper. Letterne er mest pessimistiske. Blot en ud af tre letter ser medlemskab som en god ting, og en ud af seks ser det som en dårlig ting.

Tabel 2.1. Ansøgerlandes opfattelse af fordele og ulemper ved kommende EU-medlemskab, efterår 2001, procent af befolkningen. Pct.

	<i>Godt</i>	<i>Hverken godt eller dårligt</i>	<i>Dårligt</i>
Rumænien	80	11	2
Bulgarien	74	14	3
Ungarn	60	23	7
Slovakiet	58	28	10
Polen	51	27	13
Tjekkiet	46	31	9
Litauen	41	35	11
Slovenien	41	42	11
Estland	33	25	14
Letland	33	38	17

Kilde: European Commission (2001a).

Anm.: Spørgsmålet lød: Generelt mener du, at (landnavn) medlemskab af EU vil være...?

Store dele af ansøgerlandenes befolkninger – mellem en og to ud af fem – mener, at EU-medlemskab hverken vil være godt eller dårligt. Rumænerne og bulgarerne adskiller sig ved ikke blot, at markant flest betragter medlemskabet som fordelagtigt, men også ved at få forbinder medlemskabet med noget neutralt eller med noget dårligt.

Samlet ser befolkningen i ansøgerlandene omtrent samme fordele ved medlemskab som de nuværende EU-lande. 54 pct. af den samlede befolkning i de nuværende EU-lande betragter medlemskab som en god ting, 28 pct. mener det hverken er godt eller dårligt, og 12 pct. at det er dårligt (European Commission 2002a). Færre i Polen, de baltiske lande og Slovenien forbinder medlemskab med fordele end EU-gennemsnittet, mens flere i de øvrige ansøgerlande ser fordele og færre ser ulemper end blandt befolkningen i EU 15.

Køn, alder, uddannelse, og erhverv har betydning

Både i EU 15 og ansøgerlandene opfatter mænd hyppigere end kvinder medlemskab som en god ting. Det gælder for 57 pct. af mænd og 51 pct. af kvinder i EU 15 og i ansøgerlandene for 63 pct. af mændene og 55 pct. af kvinderne (European Commission 2002a og 2002b).

Støtten til EU stiger med uddannelsesniveau og falder med alder i såvel ansøgerlandene som i EU 15. I ansøgerlandene ser fx godt halvdelen af personer, der forlod skolen som 15-årige eller før, medlemskab som en god ting sammenlignet med tredjedele af personer, der stoppede uddannelse, efter de var fyldt 20 år. To ud af tre unge i ansøgerlandene mellem 15 og 25 år mener medlemskab er en god ting mod halvdelen af personer over 55 år.

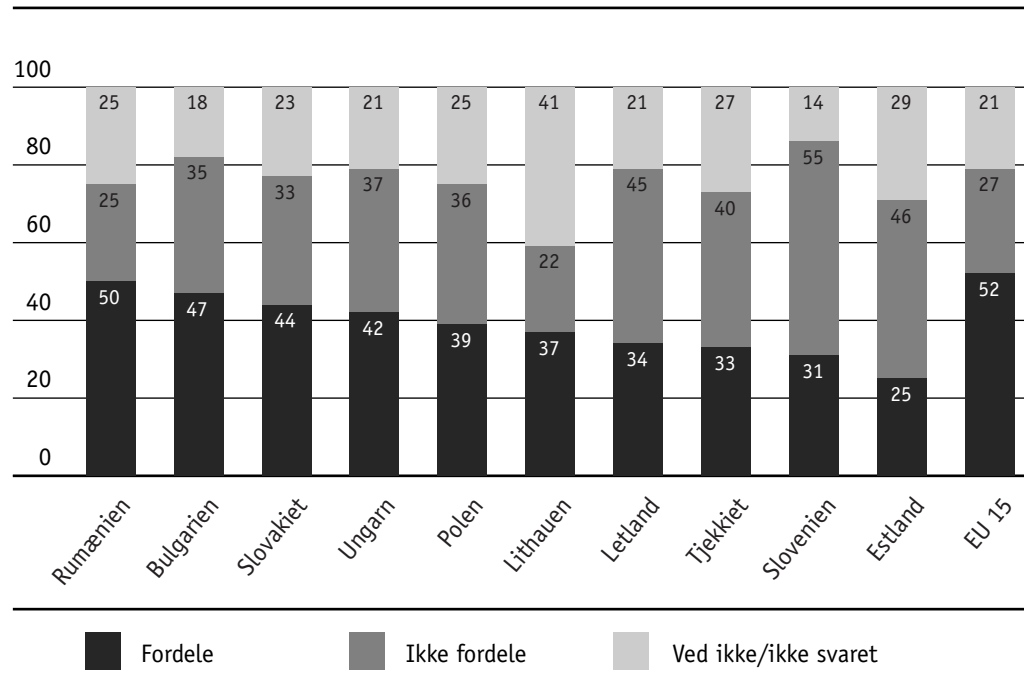
Endelig spiller den socioøkonomiske situation en rolle. Således er der i ansøgerlandene 19 procentpoint forskel på lederes (70 pct.) og pensionisters (51 pct.) holdning til, om medlemskab er en god ting. Den samme forskel (17 procentpoint) findes i EU 15, hvor 61 pct. af lederne opfatter medlemskabet som en god ting mod 44 pct. af pensionisterne.

Personlige fordele ved medlemskab

Mange i ansøgerlandene gør sig forhåbning om et personligt udbytte ved medlemskab af EU. Det gælder halvdelen af rumænerne fulgt af bulgarerne (47 pct.), slovakkerne (44 pct.) og ungarerne (42 pct.), se figur 2.2. Da kun en ud af fire i Estland tror på et personligt udbytte ved medlemskab, er de ret pessimistiske. I de resterende ansøgerlande tror mellem tre og fire ud af ti, at de får et personligt udbytte ved medlemskabet.

Måske er esterne ikke de mest pessimistiske, selvom så få af dem tror på et personligt udbytte, og hele 46 pct. tror, de ikke vil opnå fordele. I Slovenien er der således hele 55 pct., som ikke tror, de vil opnå fordele mod 31 pct., der tror, de vil. Og i Litauen angiver 41 pct., at de ikke ved om medlemskabet vil bringe dem fordele eller ej.

I alle ansøgerlandene er det ganske betydelige grupper af befolkningerne, der angiver, at de enten ikke tror eller ved, om de vil opnå fordele ved, at deres land bliver medlem af EU.

Figur 2.2. Personligt udbytte ved EU-medlemskab, efterår 2001. Pct. af befolkningen

Kilde: European Commission (2002b).

Ingen ansøgerlande når op på gennemsnittet for befolkningen i EU 15, hvor 52 pct. oplever et personligt udbytte ved deres lands medlemskab af EU (European Commission 2002a). EU-gennemsnittet dækker dog over betydelige landeforskelle. Således oplever ni ud af ti irere et personligt udbytte ved medlemskab og blot en ud af tyve rapporterer intet udbytte. Omvendt oplever kun en ud af tre svenskere et udbytte og godt halvdelen intet udbytte. For danskeres vedkommende oplever godt syv ud af ti et personligt udbytte og en ud af fem intet udbytte. Med andre ord svarer forventningerne i ansøgerlandene til det personlige udbytte af et kommende medlemskab i store træk overens med niveauet for nuværende medlemslande under EU-gennemsnittet, hvilket gælder Sverige, Storbritannien, Finland, Tyskland og Østrig.

Nogle vil vinde mere end andre

Medlemskab indebærer både fordele og ulemper. Derfor er adspurgte blevet bedt om at angive medlemskabs samlede betydning – hvad vi kan kalde det personlige nettoudbytte – inden for fem kategorier, nemlig mange flere fordele, flere fordele, lige mange fordele og ulemper, flere ulemper og mange flere ulemper. Godt halvde-

len af den totale befolkning i ansøgerlandene ser flere (18 pct.) eller mange flere (36 pct.) fordele ved medlemskab, en femtedel ser lige mange fordele og ulemper (20 pct.), en syvendedel ser flere (10 pct.) eller mange flere (4 pct.) ulemper, mens en ottendedel ikke ved eller ikke har svaret, se tabel 2.2. Hovedparten ser således nettofordele ved medlemskab og relativt få forbinder det med netto-ulemper.

Selvom hovedparten af alle befolkningsgrupper tror på flere fordele end ulemper, er der dog markante forskelle i troen på det personlige nettoudbytte mellem dem. Mænd tror på flere fordele end kvinder. Lige mange mænd og kvinder tror, der er ulemper, mens der er flere kvinder end mænd, som ikke ved eller ikke har svaret på spørgsmål ang. deres mening om det personlige nettoudbytte af medlemskab.

Flere yngre (63 pct.) end ældre (42 pct.) mener de vil få et personligt nettoudbytte. Tilsvarende gælder det flest ledere (64 pct.) og færrest pensionister (45 pct.), selv-

Tabel 2.2. Opfattelse af personligt nettoudbytte ved EU-medlemskab hos befolkningen i ansøgerlande, totalt og opdelt efter køn, alder, socioøkonomisk status og alder ved uddannelsesafslutning, efterår 2001. Pct.

		<i>Mange flere fordele</i>	<i>Flere fordele</i>	<i>Lige mange fordele og ulemper</i>	<i>Flere ulemper</i>	<i>Mange flere ulemper</i>	<i>Ved ikke/ikke svaret</i>	<i>Total</i>
Total		18	36	20	10	4	12	100
Køn	Mænd	21	38	19	11	4	7	100
	Kvinder	15	34	21	9	4	17	100
Alder	15-24 år	23	40	23	7	2	6	101
	25-39 år	21	38	17	10	4	10	100
	40-54 år	15	37	21	12	4	11	100
	55+ år	13	29	19	12	5	21	99
Socio-økonomisk status	Selvstændige	20	29	20	12	7	11	99
	Ledere	16	48	22	7	3	5	101
	Andre kontorfolk	19	39	23	8	4	7	100
	Arbejdere	19	38	21	9	2	10	99
	Hjemmegående	18	33	18	11	4	16	100
	Arbejdsløse	20	37	18	9	3	13	100
Uddannelse (alder ved afslutning)	Pensionister	14	31	18	13	5	19	100
	Under 15 år	19	30	17	11	4	19	100
	16-19 år	16	37	23	11	3	9	99
	20 år og over	18	43	21	9	4	5	100
	Studerende	20	44	22	6	2	6	100

Kilde: European Commission (2002b).

stændige (49 pct.) og hjemmegående (51 pct.). Uddannelse spiller også en rolle. Flest studerende (64 pct.) og personer med en afsluttet uddannelse efter at være fyldt 20 år (61 pct.) mener at få et personligt udbytte sammenlignet med personer med uddannelse afsluttet, før de fyldte 15 år (49 pct.).

Der tegner sig med andre ord et billede af yngre, studerende, ledere, kontorfolk og arbejdsløse samt personer med længere uddannelse, der mener, deres personlige udbytte ved medlemskab er større end ældre, selvstændige, pensionister og personer med kort uddannelse mener deres personlige udbytte er.

Generel EU-støtte til udvidelse

Historisk har befolkningerne i de eksisterende EU-lande været åbne over for udvidelser. Fx ved den seneste udvidelse, hvor fire lande afholdt folkeafstemninger om EU-medlemskab i efteråret 1994, var der samtidigt blandt befolkningen i EU stor opbakning til deres medlemskab; Sverige (79 pct. for, 8 pct. imod), Finland (78 pct. for, 9 pct. imod), Norge (75 pct. for, 10 pct. imod) og Østrig (78 pct. for, 8 pct. imod) (European Commission 1995). Opbakningen bag den forestående udvidelse med central- og østeuropæiske lande er også positiv, men dog mindre markant end forud for tidligere udvidelser. I dag støtter halvdelen af EU's befolkninger udvidelsen af EU, hvilket er 6 procentpoint flere end i 2000, jf. tabel 2.3. Samtidigt er tre ud af ti imod udvidelsen, og en ud af fem har ikke taget stilling til, om de er for eller imod.

Der er store forskelle mellem EU-landenes befolkningers holdninger til udvidelse. Danskerne er i dag mest pro udvidelsen med 68 pct. for og 23 pct. imod. De seneste tre år er danskernes opbakning til udvidelsen blevet større, og deres modstand er – i lighed med befolkningerne i de øvrige EU-lande – blevet mindre. Grækerne er stærkeste støtter for udvidelsen målt ved stor opbakning og få imod.

Med 38 pct. for og 35 pct. imod udvidelsen er englænderne de mest forbeholdne. Frankrig er med 47 pct. imod og 40 pct. for i dag det eneste land med flertal imod udvidelsen. Indtil i år var der også flertal imod udvidelsen i de to lande med længste grænser til ansøgerlandene, nemlig Østrig og Tyskland, se tabel 2.3.

Opbakning kan dog ikke alene måles ved andel af befolkningen for og imod udvidelsen, da der i visse lande er mange, som (endnu) ikke har gjort deres holdning op. Det gælder i de sydeuropæiske lande, Storbritannien og Irland, samt i Østrig og Tyskland, hvor mellem 1/6 og 2/7 ikke er afklarede. De nordiske befolkninger er

Tabel 2.3. EU-landes holdninger til udvidelse af EU, forår 2000-2002. Pct. af befolkningen for og imod

	2000		2001		2002		2000-2002	
	For	Imod	For	Imod	For	Imod	For	Imod
	Pct.						Pct.-point	
Danmark	56	35	50	41	68	23	12	-12
Grækenland	70	18	70	18	67	15	-3	-4
Spanien	58	18	55	17	64	14	6	-4
Italien	59	22	51	22	61	19	2	-3
Sverige	56	32	50	40	61	27	5	-5
Portugal	52	21	52	25	57	18	5	-3
Irland	52	20	59	18	56	16	4	-4
Holland	40	39	42	41	56	30	16	-9
Finland	45	37	45	41	56	32	11	-5
Luxembourg	46	41	43	42	55	34	9	-7
Belgien	45	39	44	39	51	32	6	-7
Østrig	32	50	33	49	45	36	13	-14
Tyskland	36	43	35	42	43	36	7	-7
Frankrig	35	50	35	47	40	47	5	-3
Storbritannien	31	36	35	34	38	35	7	-1
EU15	44	35	44	39	50	30	6	-5

Kilde: European Commission (2000a, 2001b, 2002c).

mest afklarede, hvor kun én ud af elleve i Danmark og én ud af otte i Finland og Sverige ikke har givet udtryk for, om de er for eller imod udvidelsen. Nordeuropæerne er med andre ord mere afklarede end sydeuropæerne.

Nogle lande er mere velkomne end andre

Der er forskel på opbakningen til optagelse af de forskellige ansøgerlande. Halvdelen af EU's befolkning støtter optagelsen af Ungarn, mens 36 pct. støtter optagelsen af Rumænien, se tabel 2.4. Samtidigt kan der også konstateres nogen modvilje mod optagelse af visse lande. I efteråret 2001 var der således omtrent lige så mange for som imod optagelse af Slovakiet, Estland, Letland, og Litauen og lidt flere imod end for optagelse af Bulgarien og Slovenien, mens der var flere imod optagelse af Rumænien end for.

Holdningerne til de forskellige landes optagelse er relativt stabil de seneste fem år

Tabel 2.4. EU 15-landes holdning til forskellige ansøgerlandes optagelse i EU, efteråret 1997-2001. Pct. for og imod

	1997		1998		1999		2000		2001		1997-2001	
	For	Imod	For	Imod	For	Imod	For	Imod	For	Imod	For	Imod
											Pct.	Pct.-point
Ungarn	47	29	50	28	47	31	46	32	50	30	3	1
Polen	43	34	47	32	44	34	44	36	47	34	4	0
Tjekkiet	41	33	45	31	42	35	42	36	45	34	4	1
Slovakiet	36	37	40	36	37	38	38	39	40	38	4	1
Estland	35	37	39	36	37	38	37	38	40	38	5	1
Letland	35	37	39	36	37	38	37	38	39	38	4	1
Litauen	35	37	38	36	36	39	37	39	39	38	4	1
Bulgarien	36	38	39	36	36	39	35	42	38	40	2	2
Slovenien	33	40	36	38	34	41	35	41	37	40	4	0
Rumænien	33	41	37	40	34	42	33	45	36	43	3	2

Kilde: European Commission (1997, 1998, 1999, 2000b, 2002a).

med tendens til større opbakning af samtlige ansøgerlandes optagelse og en mindre markant tendens til mindsket opbakning for Bulgarien og Rumænien, se tabel 2.4. Andelen af befolkningen i EU 15 uden holdning til optagelse er faldende.

Udvidelsens hastighed

Befolkningerne i EU 15 har et mere nuanceret syn på udvidelsen end et simpelt for eller imod. Holdningen til udvidelse afhænger af, hvilke ansøgerlande der er tale om. Derudover er der også forskellige holdninger til hastighed og omfang af udvidelsen. Således mener 19 pct. af EU 15's befolkning (efteråret 2001), at udvidelsen skal foregå hurtigere, 16 pct. at den skal foregå langsommere, og 51 pct. mener udvidelsen foregår med den rette hastighed (European Commission 2002a). De fleste i EU mener altså, at udvidelsen foregår med den rigtige hastighed. Flest italienere (27 pct.), portugisere (22 pct.) og svenskere (22 pct.) mener, udvidelsen skal foregå hurtigere. Til sammenligning gælder det kun 12 pct. af belgierne samt 13 pct. af østrigerne og tyskerne, de tre lande hvor færrest er for en hurtigere udvidelse. Tyskland og Østrig er som bekendt de to lande med længst grænser til ansøgerlandene, og de har også den største andel af befolkningen for en langsommere udvidelse, henholdsvis 23 pct. og 29 pct. I Danmark mener 20 pct., at udvidelsen skal foregå hurtigere, 14 pct. at den skal gå langsommere, mens 60 pct. mener, den foregår i det rette tempo.

Befolkningerne i halvdelen af ansøgerlandene mener, udvidelsen skal foregå hurtigere, end de tror den gør (European Commission 2002b). Især i Rumænien og Bulgarien mener befolkningen som gennemsnit, at optagelsesprocessen går for langsomt. Det gælder i et mindre omfang også i Slovakiet og Polen fulgt af Ungarn og Tjekkiet. Derimod er der en nogenlunde overensstemmelse mellem optagelsesprocessens oplevede og ønskede hastighed i Letland, Slovenien, og Litauen. Estland er det eneste ansøgerland, hvor gennemsnittet af befolkningen mener, optagelsen foregår hurtigere end ønsket.

Cirka halvdelen af befolkningen og landene i både ansøgerlande og EU 15 mener altså, at udvidelsen foregår i det rette tempo. Og samtidigt mener ansøgerlandene, der er længst fra at blive optaget, Rumænien og Bulgarien, at optagelsen går for langsomt, og EU-landene, der har længste grænser op til ansøgerlandene, har størst andele i deres befolkning, som mener udvidelsen går for hurtigt.

Omfang af udvidelsen

Holdningen til udvidelse, hurtig eller langsom, er dog også afhængig af omfanget af, hvor mange ansøgerlande der skal optages i EU i den umiddelbare fremtid. Hvor halvdelen af befolkningen i EU 15 var for udvidelse, som beskrevet ovenfor, mener 39 pct., EU skal være åben for alle lande, der ønsker at træde ind, mens 20 pct. mener, EU skal være åben for nogle, jf. tabel 2.5. Danskerne (og grækerne) var som beskrevet mest for en udvidelse, men det dækker over, at 63 pct. af danskerne mener, EU kun bør være åben for nogle, og blot 16 pct. mener, EU skal være åben for alle. I Danmark er vi derved mere kritiske over for omfanget at udvidelsen end de fleste andre EU-lande. Kun i Tyskland og Frankrig er der mindre befolkningsandele, der mener, EU skal være åben for alle.

Samtidigt viser tabel 2.5, at holdningerne til udvidelse ændrede sig i 2001. For EU 15 totalt blev flere for optagelse af alle lande, der ønskede medlemskab, færre blev fortalere for en begrænset optagelse, men der blev også flere, der ikke mener, EU skal være åben for yderligere lande. I Danmark var holdningerne ret stabile, mens der blev markant flere imod yderligere medlemslande i Frankrig. Et tredje land, Østrig, der i mange europæiske medier har været hængt ud for at være fremmedfjendsk, skete der omvendt et skift mod større åbenhed.

Frygt for nye lande?

Alle i EU 15 er dog ikke lige begejstrede for tanken om optagelsen af ansøgerlandene. Det gælder især ældre, pensionister og personer, der afsluttede deres uddan-

Tabel 2.5. EU-landes holdninger til umiddelbar udvidelse af EU, 2001. Pct. af befolkningen

	Forår 2001			Efterår 2001			Udvikling fra forår til efterår 2001		
	EU åben for alle	EU åben for nogle lande	EU ikke åben for yderligere lande	EU åben for alle	EU åben for nogle lande	EU ikke åben for yderligere lande	EU åben for alle	EU åben for nogle lande	EU ikke åben for yderligere lande
	Pct.						Pct.-point		
Spanien	28	43	9	40	26	9	12	-17	0
Sverige	31	43	16	37	40	13	6	-3	-3
Portugal	41	43	10	36	27	12	-5	-16	2
Italien	34	40	12	33	36	15	-1	-4	3
Irland	23	37	13	29	29	12	6	-8	-1
Grækenland	20	59	7	29	51	8	9	-8	1
Storbritannien	18	29	16	27	30	21	9	1	5
EU 15	21	44	16	24	39	20	3	-5	4
Belgien	20	43	22	23	38	29	3	-5	7
Finland	21	53	17	22	48	19	1	-5	2
Østrig	16	47	25	21	51	18	5	4	-7
Holland	16	61	11	19	54	16	3	-7	5
Luxembourg	14	54	18	18	58	16	4	4	-2
Danmark	15	64	17	16	63	16	1	-1	-1
Tyskland	12	51	17	15	47	22	3	-4	5
Frankrig	18	43	23	12	37	35	-6	-6	12

Kilde: European Commission (2001b og 2002a).

Anm.: Spørgsmålet lød "Hvilke af disse tre muligheder foretrækker du for EU's umiddelbare fremtid?" Svar "ved ikke" og "ingen af disse" er ikke vist.

nelse som 16-19-årige. Blandt disse tre grupper er der lidt større andele end EU-gennemsnittet – det vil sige mere end en ud af fem – der ikke ønsker EU udvidet med yderligere lande. Der er dog ikke tale om markante forskelle fra den øvrige befolkning, ligesom niveauet er relativt lavt. Ikke desto mindre indikerer det, at der er nogle befolkningsgrupper i EU-landene, som nærer en vis frygt eller manglende entusiasme over for den kommende udvidelse.

Næsten en ud af fire EU-borgere mener EU skal være åben for alle lande, der ønsker optagelse, se tabel 2.6. De mest åbne er arbejdsløse (29 pct.), unge (28 pct.), studerende (28 pct.) og hjemmegående (26 pct.), hvorimod det gælder færrest pensionister (21 pct.) og ældre (22 pct.).

Tabel 2.6. EU 15-befolkningens holdning til omfang af udvidelse, totalt og opdelt efter køn, alder, socioøkonomisk status og alder ved uddannelsesafslutning, forår 2001. Pct.

		<i>EU åben for alle</i>	<i>EU åben for nogle</i>	<i>EU ikke åben</i>
Total		24	39	20
Køn	Mænd	24	41	21
	Kvinder	24	36	19
Alder	15-24 år	28	38	16
	25-39 år	25	40	20
	40-54 år	24	40	20
	55+ år	22	37	22
Socio-økonomisk status	Selvstændige	24	42	19
	Ledere	23	47	20
	Andre kontorfolk	23	43	20
	Arbejdere	24	37	21
	Hjemmegående	26	33	19
	Arbejdsløse	29	32	19
Uddannelse (alder ved afslutning)	Pensionister	21	37	23
	Under 15 år	24	32	20
	16-19 år	23	38	23
	20 år og over	25	48	17
	Studerende	28	40	15

Kilde: European Commission (2002a).

Anm.: Spørgsmålet lød "Hvilke af disse tre muligheder foretrækker du for EU's umiddelbare fremtid?" Svar "ved ikke" og "ingen af disse" er ikke vist.

Hovedparten af EU's befolkning, svarende til 39 pct., mener, EU skal være åben for nogle af de lande, der ønsker optagelse. Det gælder for alle befolkningsgrupper, men især for personer med afsluttet uddannelse efter deres 20. år (48 pct.), og ledere (47 pct.). Og det gælder mindst for arbejdsløse (32 pct.), personer med afsluttet uddannelse før deres fyldte 15. år (32 pct.) samt hjemmegående (33 pct.). Baggrunden for den relativt lave andel af disse grupper for en begrænset udvidelse skyldes ikke, at de mener EU skal være lukket for yderligere lande. Tværtom. En eventuel frygt eller modstand mod nye EU-lande skal således ikke findes blandt grupper, som ellers ofte forbindes med at være mindre privilegerede og i størst risiko for at blive udsat for større konkurrence m.v. Det er kun blandt pensionisterne, at en sådan eventuel frygt muligvis bliver afspejlet i en generel mere forbeholden indstilling til omfanget af udvidelsen.

Optagelseskriterierne skal opfyldes

For at blive optaget i EU må ansøgerlandene opfylde de såkaldte Københavnerkriterier, se kapitel 1. Der er stor opbakning til disse kriterier i befolkningen i EU 15. Gennemsnitligt mener befolkningen i EU 15, at det er vigtigt at et ansøgerland:

- respekterer menneskerettigheder og demokrati (95 pct.)
- bekæmper kriminalitet og narkohandel (92 pct.)
- beskytter miljøet (92 pct.)
- kan betale sin del af EU-budgettet (85 pct.)
- accepterer allerede besluttet lovgivning (82 pct.)
- ikke er for omkostningsfuld for eksisterende medlemslande (81 pct.)
- har en økonomisk udvikling tæt på øvrige medlemslande (77 pct.)
- og er parat til at sætte EU's interesser over sine egne (72 pct.)

Kilde: European Commission (2002a).

Selvom disse kriterier blev besluttet og opkaldt efter København i 1993, har danskerne de mest divergerende holdninger til kriterierne af alle EU-befolkningerne. Således mener kun 59 pct. af danskerne, det er vigtigt, at udvidelsen ikke må være omkostningsfuld, 63 pct. at landets økonomiske udvikling er vigtigt, og 78 pct. at landet skal kunne betale til EU. Blot 42 pct. af danskerne mener, landet bør sætte EU's interesser over egne, og 72 pct. at det bør acceptere vedtagen EU-lovgivning. Det er de laveste andele blandt EU-landene. Samtidigt er vi dem, der mener, det er vigtigst, at landet beskytter miljøet (98 pct.), og er blandt de tre lande, som lægger størst vægt på, at ansøgerlandet beskytter menneskerettigheder og demokrati (98 pct.) samt bekæmper kriminalitet og narkohandel (97 pct.). Danskerne lægger med andre ord størst vægt på opfyldelse af nationale politiske forhold samt i bekæmpelse af kriminalitet og et bedre miljø, men er mindst bekymrede for udvidelsens pris, ligesom de værner mindst om overholdelsen af EU's lovgivning og interesser.

Flest i Finland og Grækenland lægger vægt på, at udvidelsen ikke må være omkostningsfuld. Ikke overraskende er der flest i de to grænselande, Tyskland og Østrig, som mener landets økonomiske udvikling er vigtig (86 pct. i begge lande).

Hvad betyder udvidelsen?

Udvidelsen vil få en række konsekvenser for de nuværende EU-lande og deres samarbejde, nogle positive og andre negative. Befolkningen i EU 15 er blevet spurgt, hvorvidt de er enige eller uenige i nogle ofte fremførte betragtninger, såsom at udvidelsen vil:

- øge fred og sikkerhed
- ikke vil koste eksisterende lande mere
- betyde at deres land vil blive mindre vigtigt i Europa
- øge arbejdsløshed: jo flere lande der er, jo højere vil arbejdsløsheden blive i deres land
- mindske den finansielle hjælp til deres land
- betyde at EU bliver vigtigere i verden
- betyde at EU vil blive kulturelt rigere

Visionen om, at EU skal bidrage til øget fred og sikkerhed i Europa, bliver delt af hovedparten af EU's befolkning, idet seks ud af ti mener, udvidelsen vil øge dette, mens kun en ud af fire er uenige i dette, se bilagstabel 2.1. Det gælder især Balkanlandet Grækenland, hvor godt fire ud af fem er enige i, at udvidelsen vil bidrage til fred og sikkerhed, men det gælder også tre ud af fire danskere. I Frankrig er færrest enige (49 pct.) og flest uenige (38 pct.) i dette.

Flertallet af EU-borgerne er enige i, at udvidelsen vil koste dem penge. Danskerne er mest (70 pct.) uenige i, at udvidelsen ikke vil koste de eksisterende lande mere. Også blandt tyskerne, som lige har været igennem en genforening, mener mange (65 pct.), at udvidelsen vil koste penge for nuværende medlemslande. Flest grækere, svarende til 53 pct., er enige i, at udvidelsen ikke vil koste mere, og kun 26 pct. af dem er uenige heri. Til sammenligning er gennemsnitligt tre ud af ti EU-borgere enige i, at udvidelsen ikke vil koste eksisterende medlemmer mere, og lidt under halvdelen er uenige heri.

Færre EU-borgere mener, at udvidelsen vil gøre deres land mindre vigtigt i Europa. Halvdelen mener ikke, deres land bliver mindre vigtigt, mens tre ud af otte mener, det bliver. Halvdelen af danskerne mener, Danmark vil blive mindre vigtigt, mens den anden halvdel er uenig. Som i så mange andre spørgsmål viser dette også, at kun få danskere ikke har gjort deres stilling op, i dette tilfælde 3 procent. Måske skulle man tro befolkningerne i lande geografisk placeret langt fra EU's kommende centrum var mest tilbøjelige til at tro, deres land blev mindre vigtigt. Det er ikke tilfældet med én undtagelse, nemlig Irland. Således mener langt flest irere (56 pct.), udvidelsen vil betyde, at deres land bliver mindre vigtigt.

Flest tyskere (51 pct.) og grækere (45 pct.) tror udvidelsen vil øge deres arbejdsløshed. Det gælder færrest danskere (20 pct.), som samtidigt er mest uenige – syv ud af ti – i at udvidelsen vil øge arbejdsløshed. Svenskerne følger herefter med 24 pct. enige og 60 pct. uenige. Blandt alle EU-borgerne tror stort set lige mange, at

udvidelsen vil øge arbejdsløshed (38 pct.) eller ej (41 pct.). Kort sagt forbinder en betragtelig andel af EU's befolkning udvidelsen med mulig arbejdsløshed.

På baggrund af ansøgerlandenes markant lavere velstandsniveau og ofte massive sociale problemer koblet med EU's begrænsede budget må det forventes, at de fleste EU-borgere er enige i, at udvidelsen vil mindske den finansielle hjælp fra EU til deres land. Det gælder da også knapt halvdelen (48 pct.) af EU-borgerne, og kun en ud af fire er uenig. Der er dog væsentlige forskelle mellem landene. To traditionelle modtagerlande, Irland og Italien, befinder sig således i hver sin ende af spektret. Syv ud af ti irere tror, deres EU-tilskud vil blive mindsket, mens det kun gælder en ud af tre italienere. Danskerne kommer ind lige efter irerne ved, at to ud af tre af os tror, støtten bliver mindsket, hvor en fjerdedel er uenig.

Udvidelsen gør EU vigtigere i verden. Det er hele to ud af tre EU-borgere enige i. Og mere end fire ud af fem i Sverige (85 pct.), Grækenland (84 pct.), Danmark (82 pct.) og Holland (81 pct.). Selvom det også gælder godt halvdelen af englænderne (56 pct.), er de mindst enige og mest uenige (22 pct.) om, at udvidelsen vil gøre EU vigtigere i verden.

Udvidelsen gør også kulturen rigere i EU. Der er i hvert fald to ud af tre i Danmark og i EU 15 enige i. Det gælder kun knapt halvdelen (48 pct.) i Storbritannien, men mere end fire ud af fem (82 pct.) grækere.

Samlet set er de fleste EU-borgere enige i, at udvidelsen vil betyde, at EU bliver vigtigere i verden, kulturelt rigere, og mere fredeligt og sikkert. Har dette en pris? Kun et mindretal er enige i, at udvidelsen gør deres land mindre vigtig i Europa. Men hovedparten mener, at udvidelsen vil koste de nuværende medlemslande penge og mindske EU's finansielle hjælp til deres land. Og et betydeligt mindretal er enige i, at udvidelsen vil øge arbejdsløsheden.

Delt opbakning til udvidelsen

Dette kapitel om holdninger til udvidelsen har vist, at ansøgerlandene generelt er mere interesserede i udvidelsen end de nuværende medlemmer af EU. Paradoksalt er ansøgerlandene, hvis befolkninger er mest interesseret i at blive medlemmer af EU, samtidig de lande, som er mindst velkomne af de nuværende medlemslandes befolkninger. Hovedparten af befolkningerne i ansøgerlandene mener, der er fordele for deres land og for dem selv ved at blive medlem af EU. Befolkningerne i EU mener også, der er fordele ved udvidelsen. Dette er dog ikke snævre personlige fordele,

men mere at Europa derved bliver mere fredeligt og får en stærkere stilling i det internationale samfund.

Samtidigt er der store forskelle på befolkningens holdninger i både ansøgerlandene og i EU 15. Især alder, uddannelse og socioøkonomisk situation er afgørende for holdninger til udvidelsen. Jo yngre, jo mere for. Jo længere uddannelse, jo mere for. Og jo bedre forankret på arbejdsmarkedet, jo mere for. Dog er det sådan, at arbejdsløse i ansøgerlandene er meget mere positive over for udvidelsen end arbejdsløse i EU 15. Disse forskelle i holdninger tyder på, at yngre og relativt privilegerede i ansøgerlandene og EU 15 langt hen ad vejen deler samme forhåbninger til udvidelsen. Blandt de mindre privilegerede er der derimod tegn på, at udvidelsen bliver opfattet med en vis skepsis. Især i EU 15 er der en mistro til fordelene ved EU blandt arbejdsløse og ufaglærte. Dette kan bunde i en frygt for en øget konkurrence om job, løn- og arbejdsvilkår samt sociale ydelser med nye grupper.

Litteratur

European Commission (1990)

Eurobarometer 34 Brussels: European Commission.

European Commission (1995)

Eurobarometer 42 Brussels: European Commission.

European Commission (1997)

Eurobarometer 48 Brussels: European Commission.

European Commission (1998)

Eurobarometer 50 Brussels: European Commission.

European Commission (1999)

Eurobarometer 52 Brussels: European Commission.

European Commission. (2000a)

Eurobarometer 53 Brussels: European Commission.

European Commission (2000b)

Eurobarometer 54 Brussels: European Commission.

European Commission (2001a)

Applicant Countries Eurobarometer 2001. Brussels: European Commission.

European Commission (2001b)

Eurobarometer 55 Brussels: European Commission.

European Commission (2002a)

Eurobarometer 56 Brussels: European Commission.

European Commission (2002b)

Candidate countries Eurobarometer. Brussels: European Commission.

European Commission (2002c)

Eurobarometer 57 – First results Brussels: European Commission.



Af Jon Kvist

Flere i beskæftigelse står stadig højere på EU's dagsorden. Den samlede beskæftigelse skal op, herunder især kvinder og ældres deltagelse på arbejdsmarkedet. Det skal blandt andet sikres gennem en aktiv arbejdsmarkedspolitik. Derudover har den frie bevægelighed historisk været en kernesag for EU's bestræbelser på at sikre et indre marked. Men i forbindelse med udvidelsen er den frie bevægelighed blevet en politisk varm kartoffel, da dele af befolkningerne i både nuværende og kommende EU-lande frygter en øget konkurrence på arbejdskraft. Dog er der bred politisk enighed om at bekæmpe organiseret kriminalitet i forbindelse med menneskehandel. Kan EU nå dets mål om en højere beskæftigelse? Er deres beskæftigelsespolitik indrettet hensigtsmæssigt? Og hvem og hvor mange vil flytte teltpælene i forbindelse med udvidelsen? Og hvad er EU's politik for at sikre arbejdskraftens frie bevægelighed og for at bekæmpe dens ufrivillige bevægelighed? Det er hovedspørgsmålene, der belyses i dette kapitel

Beskæftigelse, arbejdsmarkedspolitik og arbejdskraftens fri bevægelighed

Danmark regerende europamester

For dem, der kan arbejde, er egen forsørgelse gennem beskæftigelse den bedste sikring mod forringet velfærd. Beskæftigelse er gennemgående en god forsikring – både for den enkelte og vedkommendes familie – mod fattigdom, sygdom, familieopløsninger, social eksklusion m.v. Beskæftigelse er samtidig vigtig for samfundet, da det bidrager til at sikre den fortsatte finansiering af fx velfærdsordninger i lyset af aldrende befolkninger og mere generelt til at sikre samfundets sociale samhørighed. Med det udgangspunkt besluttede regeringscheferne på det europæiske topmøde i Lissabon i 2000 at fremme beskæftigelsen i Europa. Der skulle sikres flere og bedre jobs. Konkret besluttede de sig for, at landene skulle søge at nå en samlet beskæftigelse på 70 pct. af befolkningen i den erhvervsaktive alder, der er sat til at være mellem 15 og 65 år.

Danmark er faktisk regerende europamester med en beskæftigelsesfrekvens på 76,2 pct., se tabel 3.1. Det andet såkaldte beskæftigelsesmirakel i EU, Holland, ligger på andenpladsen, mens Sverige deler tredjepladsen med Storbritannien. Af de 25 EU- og ansøgerlande er disse de eneste fire lande, der allerede nu har nået målet. Portugal, Finland og Østrig er tæt på, mens Grækenland, Spanien og Belgien med beskæftigelsesfrekvenser under 60 pct. er længst fra.

Der er lige så store forskelle mellem beskæftigelsesfrekvensen ansøgerlandene imellem, som der er mellem de nuværende EU-lande. Bulgarien har den laveste beskæftigelsesfrekvens på 50,7 pct., og Tjekkiet har den højeste på 65,0 pct., hvilket svarer til en forskel på 14,3 procentpoint. Tilsvarende er beskæftigelsesfrekvensen 21,4 procentpoint højere i Danmark end i Italien, som har den laveste beskæftigelsesfrekvens i EU på 50,7 pct. Omfanget af beskæftigelsen i ansøgerlandene er dog generelt på samme relativt lave niveau som EU-lande i Central- og Sydeuropa.

Med andre ord har de fleste ansøgerlande og de fleste nuværende EU-lande et stort arbejde foran sig for at opnå en beskæftigelse på 70 pct. Blandt ansøgerlandene er Tjekkiet og Slovenien tættest på, mens især Bulgarien og Polen er langt fra med beskæftigelsesfrekvenser på henholdsvis 50,7 pct. og 53,8 pct. EU-landene er på rette vej, idet beskæftigelsesfrekvensen for EU 15 steg med fire procentpoint fra 59,9 pct. i 1995 til 63,9 pct. i 2001 som følge af en stærk vækst i beskæftigelsen. Men der mangler altså stadig seks procentpoint, der skal nås inden for de næste 8 til 9 år, hvilket alt andet lige bliver sværere efter udvidelsen.

Tabel 3.1. Beskæftigelsesfrekvenser i EU 15 og ansøgerlandene opdelt efter køn og alder, 2001

	<i>Befolkning 15-65 år</i>			<i>Befolkning 55-65 år</i>
	<i>Total</i>	<i>Mænd</i>	<i>Kvinder</i>	<i>Total</i>
<i>EU 15</i>	63,9	73,0	54,9	38,5
Danmark	76,2	80,2	72,0	58,0
Finland	68,1	70,9	65,4	45,9
Sverige	71,7	73,0	70,4	66,5
Holland	74,1	82,8	65,2	39,6
Belgien	59,9	69,1	50,5	24,1
Luxembourg	62,9	74,8	50,9	24,4
Frankrig	63,1	70,3	56,1	31,0
Tyskland	65,8	72,6	58,8	37,7
Østrig	68,4	76,7	60,1	28,6
Italien	54,8	68,5	41,1	28,0
Spanien	56,3	70,9	41,9	38,9
Portugal	68,9	76,9	61,1	45,7
Grækenland	55,4	70,8	40,9	38,0
Irland	65,7	76,4	55,0	46,8
Storbritannien	71,7	78,3	65,1	52,3
<i>Ansøgerlande</i>				
Estland	61,1	65,6	56,9	48,6
Letland	58,9	61,9	56,1	36,4
Litauen	58,6	59,8	57,4	39,1
Polen	53,8	59,2	48,4	30,5
Ungarn	56,3	63,3	49,6	23,7
Tjekkiet	65,0	73,2	57,0	36,9
Slovakiet	56,7	61,8	51,8	22,5
Slovenien	63,6	68,6	58,6	23,4
Bulgarien	50,7	53,6	47,9	23,9
Rumænien	63,3	68,6	58,6	50,5

Kilde: Eurostat (2002).

Flere kvinder i arbejde

Denne indsats handler ikke mindst om at øge beskæftigelsen blandt kvinder. Kvinder har i alle landene en lavere beskæftigelsesfrekvens end mænd, og i mange lande er forskellene markante. I Lissabon blev der derfor også vedtaget et mål om, at be-

skæftigelsesfrekvensen for kvinder skulle være over 60 pct. i 2010. I dag udgør beskæftigelsesfrekvensen for kvinder i EU 54,9 pct., hvor syv af landene ligger over målet på 60 pct., se tabel 3.1. Danmark har med 72,0 pct. den suverænt højeste beskæftigelsesfrekvens for kvinder, mens de sydeuropæiske lande, undtagen Portugal, har de laveste, omkring 41 pct. For at nå den samlede beskæftigelse på 70 pct. er det essentielt, at beskæftigelsen stiger blandt kvinder i hovedparten af de nuværende EU-lande.

Heller ingen af ansøgerlandene når en beskæftigelsesfrekvens for kvinder på over 60 pct. På dette punkt ligger ansøgerlandene dog ikke så langt fra. Seks ansøgerlande har en beskæftigelsesfrekvens for kvinder, der er større end for EU 15. Således er Rumænien, Slovenien, Litauen og Estland tæt på målet om en beskæftigelsesfrekvens på 60 pct. for kvinder. Omvendt har Bulgarien, Polen og Ungarn under halvdelen af deres kvinder i beskæftigelse.

Flere ældre i arbejde

En supplerende strategi for at nå en samlet beskæftigelse på 70 pct. er at styrke incitamenter og muligheder for, at den ældre del af befolkningen i den erhvervsaktive alder har beskæftigelse. Derfor vedtog regeringscheferne ved topmødet i Stockholm i 2001 et mål om, at ældre mellem 55 og 65 år har en beskæftigelsesfrekvens på minimum 50 pct. Umiddelbart lyder dette måske ikke af meget, men det skal ses i lyset af en universel tendens til, at ældre trækker sig tilbage – kortvarigt eller permanent – fra arbejdsmarkedet stadig tidligere. Derfor er deres beskæftigelsesfrekvens betydeligt lavere end for den øvrige befolkning: Den udgør 38,5 pct. i EU 15 mod 63,9 pct. for befolkningen som helhed, se tabel 3.1. Og da arbejdsstyrken bliver stadig ældre og andelen af ældre i arbejdsstyrken vokser grundet aldrende befolkninger (se Kvist 2002), udgør de ikke-beskæftigede ældre et betydeligt potentiale for at øge den samlede beskæftigelse.

Sverige, Danmark og Storbritannien er de eneste lande med en beskæftigelsesfrekvens på over 50 pct. for ældre. Med en beskæftigelsesfrekvens for ældre på under 25 pct. står især Belgien og Luxembourg over for en stor indsats på dette område, men beskæftigelsesfrekvensen er også under 30 pct. i Italien og Østrig.

Fire ansøgerlande har særligt svært ved at beholde de ældre på arbejdsmarkedet. Deres beskæftigelsesfrekvens for ældre er under 25 pct.; det gælder Slovakiet, Slovenien, Ungarn, og Bulgarien. Kun Rumænien når over de 50 pct., og Estland er tæt på.

Arbejdsløshed

I 1993 startede arbejdet med at åbne EU op for nye medlemslande fra Central- og Østeuropa, og året efter påbegyndtes arbejdet med den europæiske beskæftigelsesstrategi (se henholdsvis kapitel 1 og kapitel 4). På det tidspunkt var arbejdsløsheden foruroligende høj og stabil i Europa i forhold til situationen i USA. Således havde hovedparten af EU-landene stor langtidsledighed, ligesom flere havde omfattende ungdomsarbejdsløshed. Det gjaldt også Danmark. Og det gjaldt også de fleste ansøgerlande. Siden er ledighedsproblemerne blevet mindre for så vidt, at arbejdsløshedsprocenten, langtidsledigheden og ungdomsarbejdsløshed er faldet betydeligt i de fleste lande.

I dag er der 7,4 pct. arbejdsløshed i EU 15, se tabel 3.2. Luxembourg har med 2 pct. ledige så godt som afskaffet arbejdsløshed, men ledigheden er også historisk lav i Holland med 2,4 pct., Irland med 3,8 pct., Portugal med 4,1 pct. og Danmark med 4,3 pct. Værst ser det ud i Spanien og Grækenland med en arbejdsløshedsprocent på henholdsvis 10,6 pct. og 10,2 pct. Flere ansøgerlande er plaget af høj arbejdsløshed. Således er en ud af fem ledige i Bulgarien og Slovakiet. Kun Slovenien, Tjekkiet og Rumænien har lavere ledighed end EU 15. De øvrige ansøgerlande har mellem 12 og 18 pct. ledige, hvilket er højere eller på højde med niveauet i Danmark, da ledigheden toppede i 1994 med 12,4 pct.

Generelt er kvinders ledighed større end mænds ledighed i EU. De eneste undtagelser er Sverige og Irland, hvor der stort set ikke er nogen kønslige forskelle, og Storbritannien, hvor mænd er 1 procentpoint mere ledige end kvinder. I Danmark, Grækenland og Spanien er kvinders ledighed fx dobbelt så stor som mænds, se tabel 3.2. Sådan er det ikke i ansøgerlandene. Der er mændene generelt mere ledige end kvinder. Stadig er kvinder i de fleste ansøgerlande dog oftere ledige end deres medsøstre i EU 15.

Ungdomsarbejdsløsheden udgør 14,9 pct. for EU 15. Især Finland og de sydeuropæiske lande, undtagen Portugal, har på dette punkt svære problemer, se tabel 3.2. Det gælder næsten uden undtagelse også ansøgerlandene. Ungarn er det eneste ansøgerland, hvor ungdomsarbejdsløsheden er lavere end for EU 15. I Polen, Bulgarien, og Slovakiet er omkring 40 pct. af de unge arbejdsløse.

Andelen af langtidsledige i arbejdsstyrken er på 3,3 pct. i EU 15. Der er færrest langtidsledige i Luxembourg, Holland, Danmark og Østrig. Også her har de sydeuropæiske lande, undtagen Portugal, de største problemer. Og igen ligger de fleste ansøgerlande på niveau med eller højere end de sydeuropæiske lande. Kun Ungarn og Rumænien har en lavere langtidsledighed end EU 15.

Tabel 3.2. Arbejdsløshedsprocent, ungdomsarbejdsløshed og langtidsledighed i EU 15 og ansøgerlandene, 2001

	<i>Arbejdsløshedsprocent</i>			<i>Ungdoms-</i>	<i>Langtids-</i>
	<i>Total</i>	<i>Mænd</i>	<i>Kvinder</i>	<i>arbejdsløshed</i>	<i>ledighed</i>
	<i>Total</i>			<i>Total</i>	<i>Total</i>
<i>EU 15</i>	7,4	6,4	8,7	14,9	3,3
Danmark	4,3	3,8	7,9	8,5	0,9
Finland	9,1	8,6	9,7	19,7	2,5
Sverige	5,1	5,2	4,9	11,1	1,2
Holland	2,4	1,9	3,0	5,5	0,8
Belgien	6,6	6,0	7,4	17,6	3,0
Luxembourg	2,0	1,7	2,4	7,5	0,5
Frankrig	8,6	7,1	10,5	19,5	2,9
Tyskland	7,9	7,7	8,1	9,4	3,9
Østrig	3,6	3,0	4,3	5,8	0,9
Italien	9,4	7,3	12,9	28,1	5,9
Spanien	10,6	7,5	15,5	21,5	5,1
Portugal	4,1	3,2	5,1	9,3	1,5
Grækenland	10,2	6,7	15,4	28,1	5,4
Irland	3,8	3,9	3,7	6,6	1,3
Storbritannien	5,0	5,5	4,4	11,9	1,3
<i>Ansøgerlande</i>					
Estland	12,4	11,8	13,1	24,5	5,8
Letland	13,1	14,6	11,5	22,9	7,7
Litauen	16,5	19,4	13,5	30,9	9,3
Polen	18,4	17,0	20,0	41,5	9,2
Ungarn	5,7	6,3	4,9	10,5	2,5
Tjekkiet	8,0	6,7	9,6	16,3	4,1
Slovakiet	19,4	20,1	18,6	38,9	11,3
Slovenien	5,7	5,4	6,0	15,7	3,6
Bulgarien	19,9	20,8	18,9	39,3	12,5
Rumænien	6,6	7,0	6,0	17,6	3,2

Kilde: Commission (2002).

Blandt gruppen af ledige har de fleste ansøgerlande et stort potentiale for at øge beskæftigelsen ved at nedbringe arbejdsløsheden og få især unge og langtidsledige i arbejde. Dette gælder også de fleste sydeuropæiske lande, som endvidere har store grupper af arbejdsløse kvinder. Og – om end i et mindre omfang – også Frankrig, Tyskland og Finland.

Arbejdsløshedsdagpenge

Arbejdsløshed er altså ikke afskaffet i hovedparten af de nuværende EU-lande og slet ikke i de fleste ansøgerlande. Derudover er ansøgerlandene i gang med omfattende omstruktureringer af deres økonomi, som blandt andet involverer en afgang af arbejdskraft fra landbruget. Den vil efter største sandsynlighed fortsætte efter deres indtræden i EU. Især Rumænien, Polen, Letland, Litauen og Bulgarien kan på mellemlangt sigt vente en stigning i antallet af ledige på den konto. Der er stor forskel på adgangen til arbejdsløshedsdagpenge for denne gruppe, da landene ikke som Danmark har et arbejdsløshedsforsikringssystem, der er åbent for selvstændige. Der er også forskelle på adgangen til andre sociale ydelser som fx familie- og boligydelse og i landenes skattesystemer.

Tabel 3.3 nedenfor angiver nettodækningsgraden for den første måneds ledighed for to lønniveauer og fire familietyper, det vil sige, hvad en person eller familie modtager i sociale ydelser efter skat udtrykt som andel af tidligere løn. Oplysningerne beskriver på denne vis den relative generøsitet af et lands skatte- og ydelsessystem for ledige i forhold til situationen i andre lande. Fx får en enlig person i Danmark med en løn svarende til en industriarbejder, der bliver ledig, en samlet ydelse efter skat, der svarer til 63 pct. af tidligere løn. Det er ikke specielt generøst i forhold til niveauet i de øvrige EU-lande, om end det ligger et stykke over niveauet i Irland, Italien, Storbritannien og Grækenland. Fx er niveauet betydeligt mere generøst i Luxembourg og Holland. Generelt udmærker det danske system sig ved at være særligt generøst over for personer med lavindkomst, her angivet ved et lønniveau på to tredjedele af en industriarbejders.

I de øvrige EU-lande og ansøgerlande er der generelt ikke så store forskelle på dækningen af lavindkomst- og mellemindkomstgrupper. Det ses af tabel 3.3, at ydelsesniveauerne i ansøgerlandene på den ene side ikke er så generøse som i de nordiske og kontinentaleuropæiske EU-lande. På den anden side er de omtrent lige så generøse som i Italien, Grækenland, Irland og Storbritannien. Særligt for børnefamilier er forskellene mellem ydelserne i Ungarn og Tjekkiet og EU-landene mindre. Og generelt minder de slovakiske ydelsesniveauer om flertallet af EU-landenes. For forsikrede ledige med adgang til de pågældende ydelser vil udvidelsen med andre ord ikke føre til et socialt jerntæppe i generøsiteten af de sociale ydelser mellem ansøgerlandene og de nuværende EU-lande. Det tager pusten delvist ud af den ballon, der taler om social turisme, altså at personer skulle vandre fra lande med mindre generøse ydelser til lande med mere generøse ydelser, og at befolkningen i de nuværende EU-lande i forbindelse med udvidelsen af den grund kunne frygte en sådan vandring fra nye til gamle EU-lande (se også Kvist 2002a).

Tabel 3.3. Nettodækningsgrad for fire familietyper ved to lønniveauer i EU 15 og udvalgte ansøgerlande, 1999, pct. af tidligere løn. (Efter skat og inklusive arbejdsløshedsdagpenge, familie- og boligydelse ved den første måneds modtagelse af ydelser)

	Lønniveau som industriarbejder				Lønniveau på 2/3 af industriarbejder			
	Enlig	Gift par	Par m. 2 børn	Enlig	Enlig	Gift par	Par m. 2 børn	Enlig
				med 2 børn				med 2 børn
<i>EU 15</i>								
Danmark	63	63	73	78	89	89	95	96
Finland	65	71	83	87	79	83	88	92
Sverige	71	71	78	85	82	82	90	93
Holland	82	89	89	81	88	84	85	80
Belgien	64	61	64	65	85	80	79	81
Luxembourg	82	82	87	87	82	80	88	88
Frankrig	71	68	72	72	78	76	82	83
Tyskland	60	56	70	71	67	65	75	76
Østrig	60	62	76	73	61	64	82	78
Italien	42	44	53	50	39	40	49	47
Spanien	74	74	73	76	76	72	76	77
Portugal	79	78	79	80	88	86	87	87
Grækenland	47	47	44	47	48	48	46	50
Irland	31	44	57	52	42	59	67	59
Storbritannien	46	46	49	49	66	64	54	55
<i>Ansøgerlande</i>								
Polen	36	43	46	47	53	62	58	67
Ungarn	48	48	60	61	65	65	75	76
Tjekkiet	49	67	70	71	66	69	70	72
Slovakiet	79	77	78	80	77	75	77	79

Kilde: OECD (2002).

Beskæftigelsespolitik

På trods af at ledighed traditionelt har været et af de største arbejdsmarkedspolitiske problemer i EU, er det først siden Amsterdam-traktatens og den europæiske beskæftigelsesstrategis indførelse i 1997, at der er blevet arbejdet intenst på at oparbejde sammenlignelige oplysninger for arbejdsmarkedspolitik. Tabel 3.4 nedenfor angiver udgifter på arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger. Selvom oplysningerne stadig

ikke er helt sammenlignelige, giver de dog nogle vigtige fingerpeg i forskelle på de nuværende medlemslandes arbejdsmarkedspolitik reflekteret ved vidt forskellige udgiftsniveauer og fordeling på forskellige arbejdsmarkedspolitiske instrumenter.

Sverige bruger som det eneste land mere på aktive end passive ydelser. I alle andre lande bruges flere midler på passive end på aktive ydelser. I gennemsnit bruges i EU halvt så mange penge på passive ydelser som på aktive. Så forskellige lande som Danmark, Irland, Østrig og Italien følger efter Sverige ved, at deres udgifter til aktive ydelser udgør mellem 63 pct. og 70 pct. af deres passive ydelser. Storbritannien bruger både absolut og relativt mindst på aktive ydelser.

Der er ikke nogen simpel sammenhæng mellem andelen af midler brugt på passive og aktive ydelser. Sverige og Danmark har størst udgifter til aktive ydelser, men også til passive. Tyskland har tilsvarende store udgifter til passive ydelser, men relativt begrænsede udgifter til aktive ydelser. Storbritannien har lave udgifter til såvel passive som aktive ydelser. Firkantet kan man skelne mellem tre grupper:

- en gruppe med forholdsvis store udgifter til både passive og aktive ydelser med Sverige og Danmark
- en gruppe med forholdsvis store udgifter til passive ydelser og middelstore til aktive. Finland, Holland og Tyskland er i denne gruppe
- en gruppe med forholdsvis små udgifter til både passive og aktive ydelser bestående af Portugal og Storbritannien

De fleste lande befinder sig ind imellem to af disse tre grupperinger.

Grundlæggende afspejler udgifternes fordeling på arbejdsmarkedspolitiske instrumenter den gruppering af lande, vi havde før. Igen skiller Sverige og Danmark sig ud ved at have størst udgifter til uddannelse og løntilskud. Det gælder også udgifter til integration af handicappede, job på særlige vilkår og revalidering, hvor Holland er eneste land med et tilsvarende udgiftsniveau. Omvendt bruger Sverige og Danmark den mindste andel af udgifter til aktiv arbejdsmarkedspolitik på direkte jobskabelse sammenlignet med de øvrige EU-lande (undtaget Grækenland). Samtidigt ses også, at flere ikke-nordiske EU-lande bruger lige så meget eller mere end de nordiske på ydelser til ledige. Dog står Danmark alene med et i EU-regi unikt højt udgiftsniveau til tidlig tilbagevækning.

Desværre foreligger tilsvarende oplysninger ikke for ansøgerlandene. Det kan dog med en vis sikkerhed antages, at ansøgerlandenes udgifter til aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger generelt er lavere end i EU-landene, da udbygningen af

Tabel 3.4. Offentlige arbejdsmarkedspolitiske udgifter i EU 15, 1999, pct. af BNP

	Uddan- nelse og job- træning	Job- rota- tion m.v.	Løn til- skud	Integration- af handi- cappede, mv.	Direkte job- skabelse	Iværk- sætter- tilskud	Total aktive ydelse	Ydelse til ledige	Tidlig tilbage- trækning	Total passive ydelse
Danmark	0,758	0,001	0,497	0,407	0,123	0,018	1,804	1,721	0,846	2,566
Finland	0,448	0,063	0,105	0,094	0,182	0,014	0,907	1,895	0,467	2,362
Sverige	0,949	0,064	0,297	0,543	0,077	0,068	1,998	1,645	0,094	1,738
Holland	0,064	0,000	0,070	0,466	0,315	..	0,915	2,143	-	2,143
Belgien	0,155	0,100	0,156	0,117	0,495	0,002	1,026	1,846	0,525	2,371
Luxembourg	..	..	0,045	0,015	..	0,001	..	0,224	0,287	0,511
Frankrig	0,295	..	0,206	0,087	0,374	0,001	0,964	1,306	0,228	1,534
Tyskland	0,412	..	0,080	0,122	0,351	0,038	1,004	2,146	0,006	2,152
Østrig	0,213	0,000	0,059	0,050	0,044	0,003	0,368	1,276	0,059	1,336
Italien	0,147	0,002	0,178	0,003	0,072	0,013	0,415	0,531	0,126	0,656
Spanien	0,180	0,004	0,275	0,061	0,092	0,036	0,649	1,452	0,025	1,477
Portugal	0,129	..	0,043	0,013	0,052	0,011	0,247	0,676	0,174	0,850
Grækenland	0,009	..	0,078	0,069	..	0,021	0,258	0,648	..	0,648
Irland	0,194	..	0,051	0,028	0,458	0,047	0,779	1,022	0,086	1,107
Storbritannien	0,046	..	0,006	0,023	0,014	0,000	0,089	0,555	..	0,555

Kilde: EUROSTAT (2002).

en udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik først har taget fart i forbindelse med optagelsesforhandlingerne.

Antal deltagere

Tværnationale oplysninger for antal deltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger er stadig ikke fuldt sammenlignelige. Blandt andet er der endnu ikke fastsat en procedure for at udtrykke antallet af deltagere i relation til en relevant målgruppe. Alligevel giver tabel 3.5 nedenfor dog et førstehåndsindtryk af omfanget og naturen af den førte aktive arbejdsmarkedspolitik i EU-landene. I forhold til dets størrelse har Danmark således en omfattende aktiv arbejdsmarkedspolitik, der vægter uddannelse og jobtræning, løntilskud, samt integration af handicappede, job på særlige vilkår og revalidering – mens jobrotation, direkte jobskabelse og iværksættertilskud er nedprioriteret. I modsætning hertil ligger en stor del af indsatsen hos en række kontinentaleuropæiske lande som Belgien, Frankrig og Holland på direkte jobskabelse.

Tabel 3.5. Antal deltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger i EU 15, 1999-2000

	<i>Uddan- nelse og job- træning</i>	<i>Job rota- tion og jobdeling</i>	<i>Løn- til- skud</i>	<i>Integration af handi- cappede, mv.</i>	<i>Direkte job skabelse</i>	<i>Iværk- sætter- tilskud</i>	<i>Total</i>
Danmark	44.668	96	34.346	45.065	5.244	3.109	132.528
Finland	<i>60.265</i>	10.628	13.966	<i>9.454</i>	20.067	2.155	116.535
Sverige	<i>270.027</i>	<i>15.424</i>	61.764	83.037	10.723	10.813	451.788
Holland	162.000	205	116.954	90.550	<i>84.819</i>	..	454.528
Belgien	64.726	90.348	104.310	24.969	111.513	242	396.108
Luxembourg	1.160	..	..	..	174	..	1.334
Frankrig	..	..	<i>684.832</i>	..	485.951	..	1.170.783
Tyskland	..	..	..	<i>150.491</i>	..	43.508	193.999
Østrig	35.370	153	..	..	..	465	35.988
Italien	..	..	798.125	10.535	145.797	..	954.457
Spanien	21.084	19.397	1.841.354	95.360	..	..	1.977.195
Portugal	..	..	33	134	..	..	167
Grækenland	90.593	..	47.106	7.909	..	12.903	158.511
Irland	24.151	..	33.588	4.645	36.143	5.681	104.208
Storbritannien	343.604	..	117.969	25.433	17.049	..	504.055

Kilde: EU's onlinedatabase NewCronos, besøgt den 26. september 2002

Anm.: Tal i kursiv angiver estimerede opgørelser. Da der samtidigt er tale om et af de første forsøg på at angive omfanget af deltagere i arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger skal oplysninger tolkes varsomt ligesom deres sammenlignelighed må anses som begrænset.

Overordnet set har de nordiske lande en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik end de øvrige lande, både målt i udgifter og antal deltagere. Hvor en stor del af den aktive arbejdsmarkedspolitik i Sverige og Danmark vægter øgede kvalifikationer og erfaring gennem træning og løntilskud, vægter et land som Holland integration af handicappede og direkte jobskabelse. Det peger med andre ord på en stor mangfoldighed i den førte arbejdsmarkedspolitik – der er ikke én fælles europæisk beskæftigelsesstrategi på dette område (for nærmere se kapitel 4 og Madsen (2002), der endvidere grupperer landene ud fra deres nationale handlingsplaner for beskæftigelse).

Udvidelse og migration – frygt og muligheder

Der er en vis frygt i forbindelse med udvidelsen baseret på to relaterede forhold: For det første en frygt for øget konkurrence på arbejdskraftens kvalifikationer og løn og for det andet frygt i særdeleshed for vandring af arbejdskraft over grænser. I EU 15 er denne frygt måske særligt udtrykt i Tyskland og Østrig, hvor en væsentlig del af befolkningen tror, udvidelsen vil resultere i højere ledighed i deres land (se kapitel 2). I ansøgerlandene er der også en vis frygt blandt dele af befolkningen. Den går dels på, at de nuværende EU-lande vil udkonkurrere traditionelle erhverv, især inden for landbrug, dels at dele af deres bedste arbejdskraft vil søge arbejde i EU 15, brain drain, for at få højere løn og bedre leve- og arbejdsvilkår. Omvendt udgør en sådan vandring af kvalificeret arbejdskraft fra ansøgerlandene til EU 15 en mulighed for at få ekstra arbejdskraft i en periode, der i visse EU-lande er karakteriseret ved samtidig ledighed og flaskehalse på arbejdsmarkedet.

Det er derfor ikke overraskende, at vandring af arbejdskraft udgør en hjørnesten i optagelsesforhandlingerne.

Kom indenfor – men bliv ude

Dertil kommer, at arbejdskraftens frie bevægelighed er en af de fire nøglefriheder i EU-samarbejdet givet ved artikel 39 i EU's traktat. De øvrige tre er fri bevægelighed af kapital, tjenesteydelser og goder. Europa-aftalerne (se kapitel 1) har i praksis allerede givet fri bevægelighed af al kapital og så godt som alle goder, undtagen landbrugsvarer, samt nogen frihed for tjenesteydelsers bevægelighed. Men den fri bevægelighed af arbejdskraft er ikke sikret gennem Europa-aftalerne. En arbejder fra et ansøgerland har altså ingen ret ifølge aftalerne til at tage arbejde i et af de nuværende EU-lande.

Europa-aftalerne gør det principielt muligt at indgå aftaler om arbejdskraftens frie bevægelighed og koordinering af vandrende arbejdstagers sociale rettigheder mellem ansøgerlandene og EU. Men det er ikke sket. Endelig giver Europa-aftalerne firmaer fra ansøgerlande mulighed for at nedsætte sig med afdelinger i de nuværende EU-lande og at udsende nøgleansatte. Men der ikke nogen gensidig anerkendelse af kvalifikationer som for øvrige EU-lande.

På den baggrund er arbejdskraftens bevægelighed og koordinering af sociale ydelser i dag et nationalt anliggende og genstand for bilaterale aftaler, det vil sige aftaler mellem et EU- og et ansøgerland.

Tyskland har som det eneste land allerede åbnet døren – på klem

De fleste EU-lande tillader i øjeblikket ikke indvandring af arbejdskraft fra ansøgerlandene. Nogle EU-lande åbner dog mulighed for, at deres arbejdsgivere kan ansætte personer fra ansøgerlande, hvis det kan godtgøres, at stillingerne ikke kan besættes med national arbejdskraft. Ligeledes har en del EU-lande særlige ordninger for midlertidigt ansatte, fx i sæsonarbejde.

Kun Tyskland har indgået aftaler med et stort antal ansøgerlande, både hvad angår deres adgang til det tyske arbejdsmarked og til koordineringen af sociale sikringsydelse. Det drejer sig især om midlertidige – og ikke permanente – ansættelser, hvori der er ansat omkring 230.000 udlændinge fra lande uden for EU, primært fra ansøgerlandene.

Østrig, Sverige og Grækenland har tilsvarende aftaler, men kun med nogle få ansøgerlande. Østrig har desuden et kvota-system, der tillader migranter at udgøre op til 8 pct. af arbejdsstyrken.

Livrem og seler

Der var også frygt for konsekvenserne af arbejdskraftens frie bevægelighed ved flere tidligere udvidelser. Det gjaldt ikke så meget ved den seneste udvidelse med Finland, Sverige og Østrig i 1995 som ved udvidelsen med Spanien og Portugal i 1986. Dengang blev der aftalt overgangsordninger for arbejdskraftens frie bevægelighed. De tog form af en såkaldt forsikringsklausul, hvorefter alvorlige og vedvarende økonomiske problemer i en erhvervssektor eller region kunne medføre, at den frie bevægelighed for nye medlemslandes arbejdstagere blev inddraget. Derudover fik Luxembourg indføjet en tilsvarende klausul, der også omhandlede alvorlige forvridninger af dets arbejdsmarked. Overgangsordningerne løb i 7 år for Spanien og Portugal, men blev undervejs reduceret til 6 år, da frygten for en større migration viste sig ikke at have hold i virkeligheden.

Ved topmødet i København i december 2002 bliver det endeligt fastslået, hvilke ordninger der skal gælde i forbindelse med den kommende udvidelse. Dog har flere regeringschefer i EU, herunder statsminister Anders Fogh Rasmussen, bekendtgjort, at deres land vil lade den frie bevægelighed af arbejdskraft gælde fra dag 1 efter et ansøgerland er blevet optaget, uafhængigt af hvad EU ellers beslutter sig for.

Hvem taler vi om?

Jo højere kvalifikationer, desto større grad af fleksibilitet – evne til at bestride og skifte job, også mellem lande. Fx er ledigheden generelt lavere, jo længere uddannelsen er. En OECD-undersøgelse har afdækket kvalifikationer i befolkningerne (OECD 2000). Den viser blandt andet, at befolkningen i ansøgerlandene har relativt gode læsefærdigheder – ét mål for kvalifikationer – sammenholdt med situationen i EU-lande. Undersøgelsen viser også, at flere yngre har gode læsefærdigheder end ældre. Da forandringspotentialet på denne vis er størst blandt de yngre i ansøgerlandene, vil en migration få en aldersmæssig slagside. I lyset af fri bevægelighed af arbejdskraft, hvornår den så end må blive fuldt implementeret, kan det føre til, at nogle af de ressourcestærke unge i ansøgerlandene vil tage arbejde i landene omkring dem. Det gælder måske især personer med mellemlange uddannelser, da højt kvalificeret arbejdskraft har relativt gode fremtidsudsigter i ansøgerlandene, og da EU 15 allerede har tilstrækkelig ufaglært arbejdskraft.

Vandringer fra EU 15 til ansøgerlandene vil der sikkert også blive mere af. Men den ses ikke som en større potentiel trussel hverken i de nuværende eller kommende EU-lande. Eneste undtagelse er måske inden for landbrugssektoren, hvor fem af ansøgerlandene har relativt store og uproduktive landbrug, der måske vil blive genstand for opkøb og rationalisering af fx danske og hollandske landmænd – det er i hvert fald en frygt blandt nogle landmænd i disse lande.

Hvor mange taler vi om?

Adskillige studier har forsøgt at vurdere omfanget af vandringer fra ansøgerlandene til EU 15 – og de er ikke enige. På kort sigt forventes mellem 70.000 og 240.000 at vandre det første år, hvilket falder til mellem 30.000 og 140.000 efter nogle år (European Commission 2001). Efter 10-15 år varierer den samlede bestand af migranter fra de otte lande mellem 720.000 og 2,7 mio. personer. Dertil kommer eventuelle migranter fra Bulgarien og Rumænien. Medtager man dem varierer skønnet på antallet af personer fra ansøgerlandene på mellem 1,4 og 4,2 mio. personer efter en 10 til 15 års periode. Da en stor del af vandringerne antages at være midlertidige, vurderer fx Kommissionen, at den langsigtede migration fra ansøgerlandene til EU kan blive i omfanget af 1 pct. af det nuværende EU's befolkning svarende til omkring 3,8 millioner personer (European Commission 2001).

Er det mange? Det er det måske for ansatte i visse sektorer, især i grænseregioner, da de er mest udsatte for øget konkurrence på deres job. Men på landeniveau er det ikke mange. På grund af aldrende befolkninger har alle EU 15-landene et stort be-

hov for mere arbejdskraft, herunder importeret arbejdskraft. Fx har to tyske økonomer, Johann Fuchs og Manfred Thon, udregnet, at Tyskland gennemsnitligt kræver cirka 320.000 indvandrere per år for at holde antallet af den tyske befolkning i den erhvervsaktive alder konstant (Fuchs & Thon 1999). Alternativerne er at skære i velfærdsydelse eller at betale mere i skatter og sociale bidrag – ingen af dem er populære. Men selv om Tyskland allerede har åbnet delvist op for arbejdskraft, og selvom samtlige studier viser, at Tyskland bliver langt det største modtagerland af indvandrere fra ansøgerlandene efter udvidelsen, kan dette ikke imødekomme landets behov for flere skaffedyr fremover.

Fordele og ulemper er ulige fordelt

En 'brain drain' af ung, kvalificeret arbejdskraft fra ansøgerlandene til EU 15, især Tyskland, kan potentielt have negative konsekvenser for det økonomiske grundlag for ansøgerlandenes velfærdsordninger. Men i det omfang, sådanne yngre arbejdstagere vender tilbage til deres hjemland eller pendler mellem ansættelsessted og hjemland, er de negative konsekvenser begrænsede. Det er blandt andet erfaringerne af dansk arbejdskrafts ud- og indvandring (Det Økonomiske Råd 2001).

Derudover vil det især være grænseregioner mellem Tyskland og Østrig og en række af ansøgerlandene, der vil blive påvirket af den frie bevægelighed af arbejdskraft i forbindelse med udvidelsen. På den ene side vil det give en saltvandsindsprøjtning i sådanne områder, der måske vil gå fra at være relativt perifere områder til (igen) at blive centrale områder. Men ikke alle dele af arbejdskraften vil være rustet til den øgede konkurrence, så fordelene er ulige fordelt. Frisøren i Tyskland vil måske få det sværere, og det vil måske også gælde håndværkeren eller bankfuldmægtigen i ansøgerlandet.

Under alle omstændigheder vil indvandring af arbejdskraft fra ansøgerlande samlet set have positive konsekvenser for de nuværende EU-lande, der i lyset af deres aldrende befolkninger står over for en mangel på kvalificeret arbejdskraft og på personale inden for velfærdssamfundets kerneområder, fx sygeplejersker.

Europæisk arbejdsformidling

For at øge mobiliteten i Europa har nationale arbejdsformidlinger, fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer indgået et samarbejde omkring en fælles europæisk arbejdsformidling, European Public Employment Service (EURES). Kommissionen står for at koordinere dets arbejde og har etableret en website (<http://europa.eu.int/>

comm/employment_social/elm/eures/index.htm) med en række serviceydelser. Fx kan personer søge arbejde, udlægge deres CV, modtage erhvervsvejledning, og virksomheder kan få bistand med at søge og ansætte arbejdstagere fra andre lande. I øjeblikket indgår de 17 lande fra det europæiske økonomiske område (EEA) i samarbejdet, hvilket vil sige de 15 nuværende EU-lande samt Island og Norge. På sigt vil også ansøgerlandene komme med i EURES.

Fri bevægelighed udnyttes sparsomt

Indvandringen fra lande uden for EU får den samlede befolkning i EU til at vokse. På trods af bestræbelserne på at sikre den fri bevægelighed af arbejdskraft er det relativt få personer fra EU-landene, der benytter sig af mulighederne for at arbejde og bo i andre lande inden for EU's grænser. Indvandring til EU sker overvejende fra lande, der ikke er med i EU (Eurostat 2002). Det gælder for alle de nuværende EU-lande, med undtagelse af Irland, Luxembourg og Belgien. De fleste indvandrere til Irland i anden halvdel af 1990'erne var af irsk nationalitet. I Luxembourg og Belgien kom flest indvandrere fra andre EU-lande. I alle de øvrige EU-lande udgør personer fra lande uden for EU den største gruppe af indvandrere. Italien og Danmark har med henholdsvis 8 og 13 pct. de mindste andele af deres indvandring fra EU-lande. Udviklingen i arbejdskraftens vandring internt mellem medlemslandene er derudover relativt stabil. Da udvandringen desuden generelt består af enten borgere, der allerede har et nationalt tilhørsforhold til det pågældende land, eller andre EU-borgere og mindst af borgere fra lande uden for EU (undtagen Tyskland og Østrig) betyder dette samlet, at indvandringen fra lande uden for EU får den samlede befolkning i EU til at vokse.

Trafficking – handel med mennesker

Udvidelsen af EU sætter også øget fokus på de umenneskelige former for mobilitet. Begrebet "trafficking" bliver brugt i debatten om handel med mennesker. Således anslår Kommissionen, at op mod en halv million mennesker årligt er genstand for trafficking ind i Vesteuropa, som derved er blevet "hjertet for moderne slavehandel" (Diamantopoulou 2002). Denne handel er velorganiseret, profitabel og i vækst. Det drejer sig især om kvinder og børn, der mod deres vilje bliver solgt til arbejde og ægteskaber under usle forhold. Ofte bliver kvinderne misbrugt seksuelt af deres mand eller ved tvungen prostitution, ligesom de bliver udsat for andre former for fysisk og psykisk vold. Ikke overraskende lider de hyppigt af svære sociale og sundhedsmæssige problemer. Og hvert år finder man i EU flere hundrede døde kvinder og børn, der har været udsat for trafficking.

Mange ofre for trafficking kommer fra central- og østeuropæiske lande – herunder ansøgerlandene. Og man frygter, der bliver flere ofre, når ansøgerlandene kommer ind i EU, og når EU's grænser bliver større og kommer til at støde op til nye, forarmede regioner og lande.

Kommissionen støtter kampen mod trafficking ved hjælp af programmer under dets beskæftigelsesstrategi og Socialfonden samt den nye social inklusionsstrategi. Programmet DAPHNE giver midler til projekter mod menneskehandel, seksuel misbrug, vold i hjemmet og vold mod migranter og minoritetsgrupper, hvoraf nogle projekter handler om ansøgerlande. STOP II-programmet søger også at bekæmpe menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Endeligt ydes der under Tacis-programmet støtte til projekter i lande fra det tidligere Sovjetunionen, som søger at hjælpe ofre og formidle viden om problemet.

Fremtidsperspektiver for beskæftigelsen efter udvidelsen

Når EU bliver udvidet med ansøgerlandene, bliver de nordiske lande, Holland og Storbritannien på kort sigt om muligt endnu mere unikke i at have høj beskæftigelse og lav ledighed. Hvor længe, dette vil vare ved, afhænger blandt andet af ansøgerlandenes økonomiske udvikling, og hvorvidt denne er i stand til at skabe nye jobs. I EU 15 er der nemlig ikke mange tegn på, at de fleste landes beskæftigelsespolitik på kort sigt er af et sådant omfang og kvalitet, at den hurtigt vil blive omsat i flere arbejdspladser. Derimod er kønsforskellene i ledigheden mindre blandt kvinderne i ansøgerlandene, hvilket blandt andet skyldes en længere tradition for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet og – om end i mindsket omfang – for omfattende, subsidierede børnepasningsordninger. Hvis EU i 2010 skal nå målet om en samlet beskæftigelse på 70 pct. og en beskæftigelse for kvinder og ældre på henholdsvis 60 pct. og 50 pct., kræver dette en stor indsats i både hovedparten af de nuværende og de kommende ansøgerlande. Hvordan den europæiske beskæftigelsesstrategi søger at bidrage til disse mål, er emnet for næste kapitel.

Selve udvidelsen har igen placeret diskussionen om arbejdskraftens frie og ufrivillige bevægelighed øverst på den politiske dagsorden. Omfanget af arbejdskraftens frie bevægelighed er dog begrænset i relation til den kommende mangel på arbejdskraft i EU 15 og berører primært grænseregioner mellem en række af ansøgerlandene og Tyskland og Østrig. Det gælder desværre ikke omfanget af handelen med mennesker, der kræver stadig større menneskelige ofre.

Litteratur

Commission of the European Communities (2002)
Employment in Europe 2002. Brussels: Europa-Kommissionen.

European Commission (2001)
The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information note. Brussels: Europa-Kommissionen. http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf.

Eurostat (2002)
Migration keeps the EU population growing. Statistics in focus, Population and Social Conditions, Theme 3, 7/2002.

Eurostat (2002)
Public expenditure on labour market policies in 1999 varied greatly among Member States, Statistics in Focus, Theme 3, 12/2002-10-23

Det Økonomiske Råd (2001)
Dansk Økonomi, forår 2001, København: Det Økonomiske Råd.

Diamantopoulou, A. (2002)
Fighting Modern Slavery: The EU's role in supporting victims of trafficking. Tale af Kommissæren for beskæftigelse og sociale anliggender ved den europæiske konference "Preventing and Combating Trafficking in Human Beings, organiseret af International Organizations for Migration, Brussels, 19. september 2002.

Fuchs, J. & Thon, M. (1999)
IAB Kursbericht Nr. 4, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 20.05.1999.

Kvist, J. (2002)
Demografiske udfordringer, i: Jon Kvist (red.), *Velfærdspolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. (2002a)
EU's socialpolitik, i: Jon Kvist (red.), *Velfærdspolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Madsen, P.K. (2002)
Fyrtårn eller slæbejolle. Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi, i: Lisbeth Pedersen og Per Kongshøj Madsen (red.): *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, København: Socialforskningsinstituttet.

OECD (2000)
Literacy in the Information Age: Final Report of the International Literacy Survey, Paris: OECD.

OECD (2002)
OECD Indicators. Paris: OECD.



Af Jon Kvist

Fremmer EU flere og bedre job – et Europa for borgerne? Er EU ude på en glidebane, hvor landene overgiver EU det politiske ansvar for væsentlige dele af velfærdspolitikken, fx beskæftigelsen? Vil udvidelsen af EU betyde forandringer af den europæiske beskæftigelsesstrategi? Kan ansøgerlandene tage ved lære af de nuværende landes beskæftigelsespolitik. Disse fire centrale spørgsmål i diskussion om EU's beskæftigelsespolitik bliver belyst i dette kapitel. To klare og to mindre sikre svar bliver givet. Siden 1997 har EU virket som en inspirator for udviklingen af national beskæftigelsespolitik, især i lande med store beskæftigelsesmæssige problemer og ringe erfaring med at føre beskæftigelsespolitik. Men det er stadig de enkelte lande, der bestemmer over deres beskæftigelsespolitik, og som står for hovedparten af den. Samtidigt med at behovene for en omfattende beskæftigelsespolitik stiger på en række områder på grund af aldrende befolkninger og fortsat opdeltte arbejdsmarkeder på alder, køn og kvalifikationer, vil blandt andet udvidelsen af EU dog efter stor sandsynlighed føre til mere generelle mål og retningslinjer for den europæiske beskæftigelsespolitik. Ansøgerlande har nok mest behov og størst potentiale for at lære nyt om beskæftigelsespolitik, men det er usikkert, hvorvidt de kan drage nytte af nuværende EU-landes erfaringer på grund af sværere beskæftigelsesmæssige problemer og et dårligere, historisk og institutionelt udgangspunkt for at føre omfattende, udbudsorienteret beskæftigelsespolitik

EU's beskæftigelsespolitik

Fra fremme af mobilitet til fremme af beskæftigelse

Historisk har EU's beskæftigelsespolitik især handlet om at sikre den fri arbejdskrafts bevægelighed inden for EU (se kapitel 3). Men i de senere år har der også været bestræbelser på at udforme en såkaldt europæisk beskæftigelsesstrategi. Den har til hensigt at fremme beskæftigelsen i Europa; sikre flere og bedre jobs. Det sker ved at opstille nogle fælles mål omkring beskæftigelse og igangsætte nogle processer, hvor lande og aktører på det beskæftigelsespolitiske område lærer af hinanden. De enkelte lande står stadig for langt hovedparten af beskæftigelsespolitikken i Europa, hvor EU's primære rolle er at inspirere den nationale udvikling. I dette kapitel beskrives den europæiske beskæftigelsesstrategi og dets perspektiver i lyset af den kommende udvidelse, som vil gøre arbejdsmarkedet i Europa endnu mere forskelligt, end det er i dag.

Først gennemgås enkelte elementer af den europæiske beskæftigelsesstrategi. Det gælder dens historie, mål, indhold, og institutioner. Herunder diskuteres samarbejde med ansøgerlandene. Til sidst gives nogle bud på fremtiden for en europæisk beskæftigelsespolitik.

Tilblivelsen af den europæiske beskæftigelsesstrategi

I begyndelsen af 1990'erne var Europa plaget af høj og langvarig ledighed. Det stod i stærk kontrast til situationen i USA, hvilket påvirkede den politiske debat både nationalt og på EU-plan. København var i 1993 ramme for Kommissionens lancering af Hvidbogen om "Vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse", der beskrev behov og muligheder for en europæisk beskæftigelsespolitik baseret på efterspørgselsorienteret politik og udbudsorienteret arbejdsmarkedspolitik (Kommissionen 1993). Ikke udpræget amerikansk. Året efter vedtog Rådet på et tidspunkt med flertal af socialdemokratiske ledede regeringer en deklARATION, der udtrykte ønsker om at styrke den udbudsorienterede del, mens de efterspørgselsorienterede elementer ikke fandt gennemslag, se Boks 4.1. Derudover besluttede Rådet, at medlemslandene for første gang skulle udarbejde flerårige, nationale beskæftigelsesprogrammer.

Gennembruddet for en europæisk beskæftigelsespolitik kom dog først i 1997, hvor traktaten for første gang fik et kapitel om beskæftigelse (i den såkaldte Amsterdam-traktat). Beskæftigelses-kapitlet beskriver, hvordan EU's politik skal samordnes og søge at fremme beskæftigelsen. Rådet fik samtidigt pligt til at formulere retningslinjer for beskæftigelsespolitik og bemyndigelse til at give anbefalinger til landene omkring deres beskæftigelsespolitik.

Boks 4.1. Den europæiske beskæftigelsesstrategi

<i>Rådsmøde og år</i>	<i>Elementer af strategi</i>
Essen 1994	Rådet vedtager en deklaration om at investere i erhvervs- og arbejdsmarkedsuddannelser, forbedre arbejdsmarkedspolitikken effektivitet, (øge) indsats for langtidsledige, forøge beskæftigelsesindholdet i den økonomiske vækst og reducere ikke-lønoms-kostninger. Derudover introduceres flerårige, nationale beskæftigelsesprogrammer.
Amsterdam 1997	For første gang indføres et selvstændigt kapitel om beskæftigelse i traktaten (Amsterdam-traktaten), der beskriver, hvordan EU's politik skal samordnes og søge at fremme beskæftigelsen. Rådet forpligtes til hvert år at formulere retningslinjer for beskæftigelsespolitikken, som medlemslande skal følge i formulering af deres beskæftigelsesstrategi. Rådet får bemyndigelse til at give anbefalinger til de enkelte lande omkring deres beskæftigelsespolitik.
Luxembourg 1997	Rådet vedtager en europæisk beskæftigelsesstrategi, der skal fremme forhold inden for nogle emner – de såkaldte fire søjler: Egnethed til beskæftigelse, iværksætterkultur, tilpasningsevne, og lige muligheder for mænd og kvinder. Årlig procedure fastlægges for udformning af retningslinjer og målsætninger inden for de fire søjler. Nationale handlingsplaner for beskæftigelse skal udarbejdes af nationale regeringer (såkaldte NAP Empl – National Action Plans for Employment)
Lissabon 2000	Medlemslandene bliver enige om at fremme beskæftigelse og bekæmpe ledighed og social udstødning, således at der i 2010 er: <ul style="list-style-type: none"> - en samlet beskæftigelsesfrekvens på 70 pct. - en beskæftigelsesfrekvens for kvinder på 60 pct. Derudover bestræbes at øge kvalitet i arbejdet for at få både "flere og bedre job".
Stockholm 2001	Medlemslande bliver enige om: <ul style="list-style-type: none"> - en beskæftigelsesfrekvens på 57 pct. for kvinder i 2005 - en samlet beskæftigelsesfrekvens på 67 pct. i 2005 - en beskæftigelsesfrekvens på 50 pct. for ældre arbejdstagere mellem 55 og 65 år i 2010

Luxembourg-processen

Den europæiske beskæftigelsesstrategi bliver ofte kaldt for Luxembourg-processen, idet det var på topmødet i Luxembourg i 1997, at Rådet fastlagde, hvordan man ville søge at fremme beskæftigelsen i EU. Processen indebærer, at:

- Landene årligt udarbejder nogle planer for, hvordan de vil fremme beskæftigelse
- Kommissionen overvåger udviklingen og kommer med forslag til nye mål og retningslinjer for beskæftigelsespolitikken, og at
- Rådet på baggrund heraf bliver enige om nye mål, retningslinjer samt indikatorer og kommer med anbefalinger til de enkelte landes politik

Nationale handleplaner, overvågning af udviklingen, erfaringsudveksling samt anbefalinger er med andre ord nøgleelementer i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Udviklingen af de nationale beskæftigelsesmæssige situationer på udvalgte indikatorer er analyseret i kapitel 3, mens resten af dette kapitel redegør for de øvrige elementer.

Nationale handleplaner for beskæftigelse

Årlige nationale handleplaner for beskæftigelse – også kaldet NAP Empl – udgør ryggraden i den europæiske beskæftigelsesstrategi. De første handleplaner udkom i 1998, året efter de blev vedtaget i Luxembourg. Handleplanerne bliver udarbejdet af de nationale regeringer og embedsmænd. I Danmark er der endvidere tradition for, at regeringen på embedsmandsniveau inddrager arbejdsmarkedets parter i både den private og offentlige sektor i udarbejdelsen af handleplanen. Bidrag fra arbejdsmarkedets parter søges indarbejdet i planen og vedlægges i deres helhed som bilag.

Handleplanerne handler om politik, der fremmer mål og retningslinjer under den europæiske beskæftigelsesstrategis fire søjler:

- **Beskæftigelsesegnethed.** Det skal sikres, at arbejdsløse har de rette kvalifikationer og incitamenter til at komme tilbage i arbejde. Arbejdsmarkedet skal gøres åbent for alle
- **Iværksætterkultur.** Det skal gøres lettere at etablere og drive erhvervsvirksomhed samt at ansætte folk
- **Tilpasningsevne.** Arbejdstagere og arbejdets tilrettelæggelse skal være fleksibelt nok til at reagere på strukturændringer, som følger af globalisering og teknologisk udvikling. Virksomheders tilpasningsevne skal støttes og arbejdsmarkedets parter bør bidrage hertil
- **Lige muligheder for mænd og kvinder.** Gennem bekæmpelse af kønslig forskelsbehandling, bedre forening af arbejde og familieliv samt ordninger, der gør det lettere at komme tilbage i arbejde, søges det at sætte både kvinder og mænd i stand til at arbejde med lige muligheder og ansvar

Af den seneste danske handleplan for beskæftigelse fremgår regeringens planer for at nå disse mål, hvor den overordnede danske prioritet er at få flere i arbejde (Be-

skæftigelsesministeriet 2002). Ud over allerede vedtagne reformer af førtidspension, efterløn og overgangsydelse varsler regeringen blandt andet, at den vil "udvide ungeindsatsen til de 25-29-årige, forbedre integration af indvandrere på arbejdsmarkedet, sikre mere effektive uddannelsesforløb samt sikre en effektivisering af den aktive arbejdsmarkedspolitik ved at lægge større vægt på direkte jobkvalificerende aktiveringstilbud og gøre mere brug af privat jobtræning" (Beskæftigelsesministeriet 2002, p. 9).

Fra planer til handling?

En hovedidé i den europæiske beskæftigelsesstrategi er, at landene kan lære af hinanden ved udveksling af erfaringer. Derfor bliver handleplanerne diskuteret ved forskellige møder og seminarer, og derfor udarbejder Kommissionen årligt en fællesskabsrapport. Som en sideløbende aktivitet er der også seminarer, såkaldte peer reviews, hvor udvalgte dele og problemstillinger under beskæftigelsesstrategien diskuteres af uafhængige eksperter og embedsmænd fra udvalgte lande. Deres udgangspunkt for diskussion er en rapport og et mundtligt oplæg af en uafhængig ekspert. For eksempel har to danske forskere skrevet rapporter om dele af den danske handleplan om beskæftigelse (Holm 2001, Rosdahl 2001). De blev diskuteret ved to seminarer i 2001. På det ene deltog embedsmænd fra Socialministeriet med eksperter og embedsmænd fra Belgien, Frankrig, Grækenland, Luxembourg, og Østrig. I det andet seminar deltog repræsentanter fra Beskæftigelsesministeriet og fra Finland, Grækenland, Holland, Luxembourg, samt Portugal. Kommissionen fungerer som sekretær og udfærdiger et fyldigt referat af diskussionen, som er offentligt tilgængeligt på <http://peerreview.almp.org/en/>.

Bidrager en sådan erfaringsudveksling til en nyorientering af national politik på beskæftigelsesområdet? Det er indtil videre et åbent spørgsmål. Nysgerrige sjæle kan i referatet fra et af møderne om den danske handleplan fx læse, at succesen af beskæftigelsespolitikken i høj grad afhænger af den institutionelle og konjunkturrelle kontekst. Den danske kombination af lav jobsikkerhed, relativt generøse dagpenge og en stor arbejdsmarkedspolitisk indsats bidrager til et fleksibelt og rummeligt arbejdsmarked i en periode med økonomisk vækst og lav ledighed. Grækenland har ingen af delene.

Under alle omstændigheder er der på denne vis igangsat en formaliseret proces for ideers spredning på tværs af lande, som bliver overført til det mere politiske niveau ved den fælles beskæftigelsesrapport.

Fælles beskæftigelsesrapport

Kommissionen udarbejder nemlig årligt en fælles beskæftigelsesrapport på baggrund af handlingsplanerne og udviklingen i beskæftigelsen (se også Madsen 2002). Rapporten udkommer i efteråret, og:

- Opsummerer udviklingen i de enkelte lande
- Identificerer gode eksempler på politik, rangerer landene i forhold til deres succes med at nå de opstillede mål samt
- Danner baggrund for Rådets anbefalinger til de enkelte lande omkring deres beskæftigelsespolitik

På det grundlag justerer Rådet i foråret løbende den europæiske beskæftigelsesstrategis mål og retningslinjer. I den første fælles beskæftigelsesrapport konkluderede Kommissionen, at landenes handleplaner så vidt forskellige ud, hvorfor de siden hen har fået et fælles format med målsætninger og instrumenter, vigtige aktører i implementeringen (herunder de sociale parter), tidsplan, ressourcer (herunder bidrag fra de europæiske strukturfonde), indikatorer og evaluering.

Rådets anbefalinger

Rådet fik med Amsterdam-traktaten mulighed for at give anbefalinger til landenes beskæftigelsespolitik. Det sker samtidigt med fastlæggelsen af næste års mål og retningslinjer og skete første gang i 2000.

En gennemgang af anbefalingerne til tre EU-lande – Danmark, Tyskland og Storbritannien – for 2000-2002 viser ikke overraskende, at Danmark får det bedste skudsmål af de tre, se bilagsoversigt 4.1. De senere år har Danmark nemlig gennemført en række social- og arbejdsmarkedspolitiske reformer, hvilket har bidraget til den højeste beskæftigelse i EU og en af de laveste arbejdsløshedsprocenter (se også kapitel 3). Rådet anbefaler Danmark at reducere skat på arbejde, især for lavindkomstgrupper, at bekæmpe kønsopdelingen på arbejdsmarkedet, at overvåge tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet, at øge indvandreres integration på arbejdsmarkedet og fortsat at udvikle et rummeligt arbejdsmarked. Storbritannien og Tyskland har sværere problemer, og Rådets liste af anbefalinger til deres beskæftigelsespolitik er længere end den danske. Storbritannien anbefales især at reducere lønforskelle mellem mænd og kvinder samt at fremme samarbejdet mellem arbejdsmarkedets parter og andre partnerskaber. Tyskland får flest anbefalinger, der blandt andet handler om skatter, ledighed, tidlig tilbagetrækning, iværksætterkultur, uddannelse og kvalifikationer og arbejdsmarkedets fleksibilitet. Større, bedre og billigere børnepasning er en anbefaling til begge lande for at fremme især kvinders stilling og muligheder på arbejdsmarkedet.

Med andre ord er Rådets anbefalinger i et vidt omfang i overensstemmelse med den førte beskæftigelses- og socialpolitik i Danmark. Der er ikke tegn på, at anbefalingerne trækker i en ikke-nordisk retning. Så i det omfang, at anbefalingerne efterlevs af EU-lande, vil dette på sigt snarere føre til en tilnærmelse af de nationale beskæftigelsespolitikker i en nordisk retning end i en angelsaksisk eller kontinental-europæisk.

Samtidigt skal det dog bemærkes, at anbefalingerne i vidt omfang tager udgangspunkt i eksisterende nationale beskæftigelsesmæssige forhold og politikker. Der er ikke tale om én beskæftigelsespolitisk model for alle lande. Derudover er anbefalingerne oftest formuleret i generelle vendinger, hvilket giver landene vide rammer for at omsætte anbefalinger i handling.

Ingen bånd der binder

Det skal også pointeres, at det enkelte land er og forbliver suverænt på det beskæftigelsespolitiske område – også efter indførelsen af en europæisk beskæftigelsesstrategi. Der er ingen økonomiske, politiske eller juridiske muligheder for sanktion af lande, der fører en beskæftigelsespolitik, som ikke er i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi, eller som vælger at overhøre Rådets anbefalinger.

Den europæiske beskæftigelsesstrategi er med andre ord bundet op på uforpligtende politiske mål for beskæftigelse med udveksling af erfaringer og viden mellem centrale aktører i landene, hvor Kommissionen er tovholder i processen. Det er den såkaldte 'åbne koordinationsmetode', der ligger til grund for arbejdet med beskæftigelse. Metoden indebærer, at landene bliver enige om fælles mål, og at de enkelte lande står frit stillet med hensyn til, hvordan de søger at nå disse mål (for nærmere se Kvist 2002). Heller ikke ansøgerlandene vil derfor blive forpligtet til at indføre bestemte former for beskæftigelsespolitik, når de bliver medlemmer af EU.

Hvem lærer af hvem?

Lande med tradition for beskæftigelsespolitik som Danmark og Sverige fremhæver ofte sig selv som nogle, de andre lande kan lære af, jf. fx den forrige danske regerings projekt "Danmark som foregangsland". I andre lande, fx Spanien, bruges evalueringerne af handleplaner samt Rådets henstillinger aktivt i den nationale beskæftigelsespolitiske debat (se Langhoff-Roos 2001). Men der hersker nok ikke tvivl om, at lande, som er relativt ens, har mere at lære af hinanden end lande, som er vidt forskellige. Tilsvarende har lande med liden erfaring for beskæftigelsespolitik

og -forskning større potentiale for at lære nyt end lande med mange års erfaring. Samlet set har ansøgerlandene derfor sikkert meget at lære på det beskæftigelsespolitiske område, men samtidigt er det tvivlsomt, hvor meget de kan drage nytte af de nuværende EU-landes erfaringer.

Det er dog ikke kun lande, der lærer af hinanden. Også i selve udarbejdelsen af handleplanerne bliver der opbygget viden og udvekslet erfaringer. Fx påpegede en dansk embedsmand i et interview om det europæiske samarbejdes betydning for dansk social- og beskæftigelsespolitik, at den måske største læreproces foregik blandt danske embedsmænd fra forskellige ministerier, da retningslinjerne går på tværs af ministerielle ressortområder. Ved udarbejdelsen af den nationale handleplan for social inklusion (NAPincl) var det nødvendigt at indsamle viden fra ti ministerier (se Socialministeriet 2001). Og i forbindelse med den seneste handleplan for beskæftigelse (NAP empl) deltog syv ministerier (se Beskæftigelseministeriet 2002). Derudover deltager arbejdsmarkedets parter i udarbejdelsen af handleplanerne som en del af den sociale dialog. Fx deltog ti organisationer for arbejdsmarkedets parter i arbejdet med NAP empl. Handleplanerne giver altså anledning til at tænke på tværs af traditionelle grænser mellem ministerier og – for visse lande – på tværs af skel mellem ministerier og arbejdsmarkedets parter samt andre relevante interesseorganisationer. Resultatet i form af de konkrete handleplaner er da også præget af en sjælden bredde og udsyn. Det kan derfor undre, at denne læreproces og erfaringsudveksling i Danmark tilsyneladende hidtil har været koncentreret omkring handleplaners tilblivelse og for personer involveret heri – og at handleplanerne ikke bredere har påvirket den offentlige social- og beskæftigelsespolitiske debat.

I andre lande kan også samarbejdet med Kommissionens embedsmænd i forbindelse med udarbejdelse af handleplan tænkes at bidrage til ny viden, fx i ansøgerlandene.

Uafhængigt af hvem der lærer hvad af hvem, tjener udarbejdelsen af handleplaner, overvågning af den beskæftigelsesmæssige og -politiske udvikling, peer reviews og senest Rådets anbefalinger alle formålet at fremme omfanget og kvaliteten af beskæftigelse i Europa gennem erfaringsudveksling.

Den Europæiske Socialfond

Derudover er den nationale beskæftigelsesstrategi blevet inddraget i vurdering af tilskud fra den Europæiske Socialfond, der har eksisteret i over 40 år (for nærmere gennemgang se Kvist 2002). For perioden 2000-2006 er der således afsat 60 milliarder euro til at støtte den europæiske beskæftigelsesstrategi.

Midlerne fra Den Europæiske Socialfond er fordelt på de fire søjler i beskæftigelsesstrategien. Over 60 pct. af midlerne bliver anvendt til at fremme parathed til beskæftigelse, 18 pct. til investeringer i tilpasningsevnen, 13 pct. til at fremme iværksætterkultur og 7 pct. til fremme af lige muligheder mellem mænd og kvinder.

Da ligestilling er en integreret del af alle projekter under den Europæiske Socialfond og også bliver fremmet af andre EU-programmer, bliver der brugt væsentligt flere ressourcer på at fremme lige muligheder for mænd og kvinder, end de 7 pct. angiver. Der er også forskel på midlernes anvendelse mellem landene. Fx bruger hollænderne flest og svenskerne færrest penge på at øge beskæftigelsesevne, da svenskerne prioriterer fremme af tilpasningsevne. De danske prioriteringer ligger tæt på EU 15's budgetallokering for de fire mål.

Evaluering af den europæiske beskæftigelsesstrategi

Da man vedtog den europæiske beskæftigelsesstrategi i 1997, var man enige om, at den skulle løbe i en 5-årig periode. Derefter skulle strategien evalueres og Rådet blive enige om udformningen af en eventuel ny beskæftigelsesstrategi. Og det er et af punkterne under det danske formandskab for EU i efteråret 2002.

Som bidrag til evalueringen har hvert enkelt land undersøgt den europæiske beskæftigelsespolitikens betydning i deres land. Socialforskningsinstituttet (2002) stod for den danske evaluering, der blandt andet konkluderer, at:

- Udviklingen i den danske beskæftigelsessituation og –politik generelt har været positiv i 1990'erne og på mange punkter lever op til målene i den europæiske beskæftigelsesstrategi, men
- at den førte politik på en række punkter ikke har fulgt beskæftigelsesstrategien; der er geografiske og sociale skævheder i den livslange læring, skattereformen fra 1994 har ikke øget arbejdsincitamentet væsentligt og mindst for lavindkomstgrupper, og arbejdsmarkedet er kønsopdelt samtidigt med at kønspektivet er mangelfuldt i beskæftigelsespolitikken
- Det er svært at vurdere betydningen af den europæiske beskæftigelsesstrategi for den førte danske politik. På den ene side var store dele af den danske beskæftigelsespolitik allerede i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi ved dens introduktion, hvorfor der ikke var behov for en større tilpasning. På den anden side resulterede fastsættelsen af præcise mål og deadlines samt udarbejdelse af den nationale handleplan i en øget opmærksomhed omkring den europæiske beskæftigelsesstrategi.

Det kan antages, at den europæiske beskæftigelsesstrategi har større potentiale for at påvirke situationen i lande med væsensforskellige eller mangelfulde beskæftigelsespolitikker end i et land som Danmark, hvor udgangspunktet for både beskæftigelse og beskæftigelsespolitik i høj grad stemmer overens med strategiens mål og retningslinjer. Eksempel på et sådant land er Spanien. Og den spanske undersøgelse konkluderer da også, at den europæiske beskæftigelsesstrategi har haft en stor og positiv betydning, den aktive arbejdsmarkedspolitiske indsats er øget med 150 pct. og beskæftigelsen er øget, og ledigheden faldet (Department of Economic Analysis m.fl. 2002, se også Langhof-Roos 2001). Den spanske rapport ender dog med at konstatere, at beskæftigelsessituationen i Spanien stadig ikke er god i forhold til de fleste andre EU-lande, og at dette bærer vidnesbyrd om, hvor svært det er at nå fuld beskæftigelse og at nå målene i den europæiske beskæftigelsesstrategi. I betragtning af ansøgerlandenes ofte meget svære beskæftigelsesmæssige problemer og deres ringe tradition og forudsætninger for at føre en beskæftigelsespolitik i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategis retningslinjer, tegner det med andre ord ikke lyst for, at strategien kan hjælpe disse lande til hurtigt at få løst deres problemer. Dette kræver en massiv og årelang indsats af penge såvel som opbygning af institutioner og politikker.

Kommissionens samlede vurdering af den europæiske beskæftigelsesstrategis første 5 år er overvejende positiv (Commission 2002). Strategien har sammen med en favorabel økonomisk udvikling, ifølge Kommissionen, øget beskæftigelsen i EU ved at mindske den strukturelle arbejdsløshed, sikre en mere beskæftigelsestung økonomisk vækst og bidrage til et mere fleksibelt arbejdsmarked. Kommissionen mener derudover, at strategien har medvirket til en nyorientering af de nationale beskæftigelsespolitikker, der nærmer sig den europæiske beskæftigelsesstrategis mål og retningslinjer – og at landenes beskæftigelsespolitik derved nærmer sig hinanden. Uafhængige, sammenlignende studier mangler dog endnu at bekræfte, dels at strategien har haft betydning for de nationale politikker, dels at dette samtidigt skulle have betydet en tilnærmelse mellem de nationale politikker mod en europæisk model.

Ansøgerlandene og den europæiske beskæftigelsesstrategi

I øjeblikket er det de nuværende 15 EU-lande, der er med i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Men når ansøgerlandene bliver medlemmer af EU, skal de, som tidligere beskrevet, følge EU's lovgivning og beslutninger, ligesom de får adgang til dets forskellige programmer – herunder den europæiske beskæftigelsesstrategi. Et kapitel i de årlige optagelsesrapporter for de enkelte ansøgerlande beskriver derfor udviklingen i beskæftigelse og beskæftigelsespolitik i relation til EU's regelværk og

programmer (for nærmere se kapitel 1). I tillæg har ansøgerlandene i samarbejde med Kommissionen udarbejdet et papir, der beskriver deres beskæftigelsespolitiske prioriteringer i lyset af EU's krav og planer. Den første af disse Joint Assessment Papers (eller JAP's) udkom maj 2000 og den sidste i 2002 (se http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/enlargement_en.htm). Ansøgerlandene skal derudover udarbejde et papir om deres udvikling, der bliver bedømt af Kommissionen inden udgangen af 2002. Optagelsesrapporterne og sådanne papirer har til hensigt politisk at forberede ansøgerlandene på at blive medlemmer af EU, at deltage i den europæiske beskæftigelsesstrategi og at fremme udviklingen på deres nationale arbejdsmarkeder.

Derudover er der også en administrativ og videnskabelig forberedelse i gang. Under Phare programmet (se kapitel 1), er der afsat 60 millioner euro til at opbygge en administrativ struktur, der institutionelt kan gøre det muligt for ansøgerlandene at deltage i strukturfondene. Der er blandt andet et særligt forberedende program om Den Europæiske Socialfond (SPP-ESF), da Socialfonden (ESF) som beskrevet er en vigtig del af den europæiske beskæftigelsesstrategi. For eksempel bliver der i ansøgerlandene afholdt seminarer om den europæiske socialfond for embedsmænd, arbejdsmarkedets parter, repræsentanter for NGO'ere og andre traditionelle interessenter i ESF.

Så selv om den europæiske beskæftigelsesstrategi ikke binder medlemslande, har ansøgerlande en interesse i at få del i midlerne fra ESF og andre programmer og får i den forbindelse hjælp til at opbygge det nødvendige administrative apparat. Alene af sådanne økonomiske grunde vil vi derfor nok se en vis tilpasning af ansøgerlandenes beskæftigelsespolitik til den europæiske beskæftigelsesstrategi.

Bekæmpelse af forskelsbehandling

Ligestilling mellem mænd og kvinder har historisk været en mærkesag i det europæiske samarbejde. Men som noget nyt blev det med Amsterdam-traktaten muligt at bekæmpe forskelsbehandling baseret på race og etnisk oprindelse, religion og trosretning, handicap, alder og seksuel orientering – både på beskæftigelsesområdet og andre områder. På den baggrund vedtog Rådet og Europa-Parlamentet efterfølgende to direktiver og et handlingsprogram. Direktiver er bindende juridiske instrumenter, som skal implementeres i national lovgivning, og som borgere i de enkelte lande er dækket af, uafhængigt af om landet har implementeret direktiverne eller ej.

Det ene direktiv forbyder racemæssig og etnisk diskrimination inden for beskæftigelse, uddannelse, social sikkerhed og sundhedsvæsenet, adgang til varer og tjene-

steydelser samt bolig (Rådets direktiv 2000/43/EF). Det andet direktiv forbyder forskelsbehandling inden for beskæftigelse på grund af religion og trosretning, handicap, alder og seksuel orientering (Rådets direktiv 2000/78/EF). Handlingsprogrammet har for perioden 2001-2006 et budget på 100 millioner euro til undersøgelser af forskelsbehandling og udveksling af erfaringer og god praksis mellem medlemslandene (se EFT L 2000 303 og EFT C 2001 178). Ansøgerlandenes nationale lovgivning skal implementere direktiverne, der bliver bindende ved indtræden i EU, og ansøgerlandene har allerede nu adgang til at deltage i handlingsprogrammet.

Både EU- og ansøgerlande har i dag vanskeligheder med forskelsbehandling i form af blandt andet kønsopdelte arbejdsmarkeder og integration af etniske minoriteter på arbejdsmarkedet. Fx noterer Optagelsesrapporterne, at ansøgerlandene har problemer med forskelsbehandling på baggrund af køn og problemer med minoriteters forhold, især sigøjnere i fem lande.

Andre initiativer i EU

Der er flere initiativer på EU-niveau, som berører beskæftigelse, men som det ikke er muligt at gå i dybden med her. Det drejer sig blandt andet om:

- at styrke den sociale dialog, primært mellem arbejdsmarkedets parter
- at styrke det regionale og lokale niveau i social- og beskæftigelsespolitik
- at styrke og øge inddragelse af civilsamfundet, især NGO'er
- arbejdskraftens frie bevægelighed
- arbejdsretlige forhold
- arbejdsmiljø
- virksomheders sociale ansvar
- at fremme den beskæftigelsesmæssige situation for personer med handicap
- at fremme balance mellem familie- og arbejdsliv
- arbejdstilrettelæggelse og -kvalitet

Hvad angår det sidste punkt, arbejdskvalitet, blev regeringscheferne ved topmødet i Lissabon i marts 2000 enige om at fremme en vidensbaseret økonomi i Europa med "bedre og flere job". Det betød blandt andet, at tilpasning til informations-samfundet nu er en del af den europæiske beskæftigelsesstrategi, ligesom der er en handleplan kaldet "eEurope".

Fra kamp mod arbejdsløshed til indsats for flere og bedre job

Fra bekæmpelse af ledighed er EU's beskæftigelsespolitik gået til også at omhandle flere og bedre jobs. I lyset af de aldrende befolkninger og målet om en beskæftigel-

sesfrekvens på 70 pct. har EU søgt at skabe flere arbejdspladser, men søger nu også aktivt at reducere antallet af personer, som ikke er erhvervsaktive ved at:

- opfordre folk til at gå på pension i en højere alder
- gøre det lettere at forene familie- og arbejdsliv
- fremme erhvervmæssig og geografisk mobilitet
- bekæmpe diskrimination på arbejdsmarkedet
- øge inddragelsen af arbejdsmarkedets parter, virksomheder og andre
- i partnerskaber på nationalt (fx i at udarbejde NAP'ere), regionalt (RAP'ere) og lokalt niveau (LAP'ere)
- at fremme et rummeligt arbejdsmarked, og ved at
- øge jobbenes kvalitet

Fremtidsudsigter

Arbejdet vil uden tvivl fortsætte under den kommende europæiske beskæftigelsesstrategi, der skal vedtages under det danske formandskab i efteråret 2002. På baggrund af en evaluering af de første 5 år af den europæiske beskæftigelsesstrategi og udviklingen i beskæftigelsen skal Rådet nemlig fastlægge nogle nye mål og retningslinjer for strategien indtil år 2010. Det blev man enige om på Rådsmødet i Barcelona i marts 2002.

Det er dog ikke sikkert, at strategien vil ligge i umiddelbar forlængelse af den nuværende. For det første har beskæftigelsen i Europa forandret sig mærkbart de forgangne 5 år. For det andet vil den efter størst sandsynlighed forandre sig om muligt endnu mere de kommende otte år.

Kommissionen selv bemærker fire emner til debat i forbindelse med udformningen af den nye strategi (Commission 2002):

1. Udfordringer på mellemlangt sigt

Nogle sektorer og områder i EU er præget af rekrutteringsproblemer. Fremover vil der muligvis samtidigt være arbejdsløshed og flaskehalsproblemer på arbejdsmarkedet. Globalisering, teknologisk forandring og overgang til et videns- og informationssamfund antages at stille øgede krav til arbejdskraften og deltagelse i samfundet. Arbejdslivet antages at blive stedse mere komplekst og irregulært med flere jobskift og flere overgange mellem arbejde og uddannelse samt mellem arbejde og fritid, herunder omsorgsperioder. Investeringer i mennesker bliver vigtigere for fleksibilitet, produktivitet, arbejdstilknytning og social samhørighed. Indvandring fra tredjelande antages også at fortsætte, hvilket øger behov for

bedre økonomisk integration for at løse knaphed på arbejdskraft og øge beskæftigelse samt den økonomiske vækst. Udvidelsen af EU fører til et større og mere forskelligt arbejdsmarked i EU. Ansøgerlandenes arbejdsmarkeder beskrives som havende de samme, men sværere, arbejdsmarkedsproblemer som nuværende EU-lande.

2. Enklere retningslinjer

De nuværende retningslinjer er komplekse med i øjeblikket 18 områder for handling under de fire søjler og seks gennemgående mål. Det gør prioriteringen af mål udvandet, og at søjlerne har mistet deres interne konsistens (se også Madsen 2002).

3. Forbedre styring og partnerskaber

Gode erfaringer med partnerskaber øger behov for at fremme denne form for styring (governance). Det drejer sig fx om bedre og mere samarbejde mellem EU og arbejdsmarkedets parter og mellem arbejdsmarkedets parter. Og det handler om øget samarbejde mellem aktører på forskellige niveauer, såvel horisontalt på det lokale, regionale og nationale niveau som vertikalt mellem aktører på forskellige niveauer.

4. Øge konsistens og komplementaritet mellem forskellige EU-processer

Idet den sociale og økonomiske dagsorden fremover ligger på Rådsmøderne i foråret, foreslås en større grad af konsistens mellem økonomiske og sociale mål for at sikre de to politikker spiller positivt sammen om at nå blandt andet beskæftigelsesmålene fra topmøderne i Lissabon og Stockholm.

Dertil kommer, at det politiske billede ændrer sig i Europa. Da beskæftigelsesstrategien blev vedtaget og udviklet, var et flertal af EU-landenes regeringer socialdemokratisk ledet. Det er ikke længere tilfældet. Det er ikke sikkert, flertallet af de nuværende regeringer i EU har samme entusiasme omkring en fælles beskæftigelsespolitik, som var tilfældet for blot fem år siden. Rådsmødet i København i 2002 giver mulighed for at dæmpe ambitionsniveauet i beskæftigelsesstrategien.

Og som bekendt har udvidelsen af EU første prioritet for det danske formandskab. Optagelsen af flere lande øger mangfoldigheden i EU-landenes beskæftigelse og beskæftigelsespolitik. Den europæiske beskæftigelsesstrategi bliver nødt til at tage højde for dette i sin fremtidige udvikling. Om ikke allerede ved Rådets beslutning i København, så når ansøgerlandene om nogle år selv får mulighed i Rådet for at påvirke strategiens udformning. Det kan ske allerede i 2004.

Selv om alle landene står med akutte behov for at øge og bedre deres beskæftigelse, er det derfor ikke sikkert, de kan finde fælles fodslag om at fortsætte en ambitiøs, om end kun moralsk forpligtigende, fælles strategi på europæisk plan. Og selv hvis det sker, forbliver det primære ansvar for beskæftigelsespolitikken i Europa, såvel politisk som økonomisk, på det nationale plan. Der er ingen tegn på, at EU vil begynde at indkræve skatter eller medlemsbidrag i et omfang, der kan muliggøre en indsats, der bare tilnærmelsesvis matcher de enkelte landes.

Litteratur

Beskæftigelsesministeriet (2002)

NAP 2002. Regeringen: Danmarks nationale handlingsplan for beskæftigelse 2002. København: Beskæftigelsesministeriet. <http://www.bm.dk/publikationer/2002/nap2002/NAP2002.pdf>.

Commission of the European Communities (2002)

Taking Stock of Five Years of the European Employment Strategy. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Social and Economic Committee and the Committee of Regions. COM 2002 (416) Final. Brussels: Europa-Kommissionen.

Department of Economic Analysis m.fl. (2002)

Assessment of the European Employment Strategy – Spain. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_es.pdf.

Europa-Kommissionen (2001a)

Beskæftigelsen og social- og arbejdsmarkedspolitikken i EU 1999-2001. Brussels: Europa-Kommissionen, Beskæftigelse og sociale anliggender.

Holm, A. (2001)

Danish Labour Market Policy Measures – An Evaluation. <http://peerreview.almp.org/pdf/official-paper-denm-ap01.pdf>.

Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber (1993)

Vækst, konkurrenceevne, Beskæftigelse – Udfordringer og veje ind i det 21. århundrede. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.

Kvist, J. (2002)

EU's socialpolitik, i: Jon Kvist (red.): Velfærdspolitik i et nyt Europa. København: Socialforskningsinstituttet.

Langhof-Roos, K. (2001)

Anderledes efter Amsterdam? Et casestudie af beskæftigelsespolitikken i Spanien og Danmark siden vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1997. Specialeafhandling. København: Københavns Universitet, Institut for Statskundskab.

Madsen, P.K. (2002)

Fyrtårn eller slæbejolle. Dansk arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitik og den europæiske beskæftigelsesstrategi, i: Lisbeth Pedersen og Per Kongshøj Madsen (red.): Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken, København: Socialforskningsinstituttet.

Rosdahl, A. (2001)

The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark, <http://peerreview.almp.org/pdf/ind-exp-paper-DK-sep01.pdf>.

Socialforskningsinstituttet (2002)

Impact evaluation of the European Employment Strategy – Denmark. Synthesis Report. København: Socialforskningsinstituttet.
http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/may/eval_da.pdf.

Socialministeriet (2001)

Danmarks nationale handlingsplan til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse (NAP incl) 2001/2003. København: Socialministeriet. http://www.bm.dk/publikationer/2001/nap_fattigdom/dnhsplan.pdf.



Af Bodil Damgaard

EU's partnerskabsstrategi på beskæftigelsesområdet har klare potentialer i forhold til at forbedre noget så centralt som effektiviteten af politikkerne og legitimiteten af EU-apparatet. Strategien udfordres imidlertid på flere måder. Væsentligst er spørgsmålet om, hvorvidt regionale og lokale myndigheder kan løfte den opgave, strategien tiltænker dem; et spørgsmål, som er relevant i ansøgerlandene, men også i mange nuværende medlemslande. Dertil kommer spørgsmålet om inddragelsen af ikke-statslige aktører og udvidelsen af strategien til også at dække områder af socialpolitikken

Partnerskabsstrategien i EU's beskæftigelsespolitik

“Rummelighed gennem social dialog og partnerskab” er overskriften på det danske EU-formandskabs aktiviteter i 2002 inden for social-, ligestillings- og arbejdsmarkedsområdet (se Beskæftigelsesministeriet et al. 2002). I ordvalget ligger en indikation af den politiske prioritering på området, nemlig rummelighed (som er formandskabets hverdagsoversættelse af begrebet social inklusion) og af rammen for indsatsen, nemlig social dialog og partnerskaber.

Både politikindholdet og metoden har rødder i EU's strategi på social- og beskæftigelsesområdet samt i den globale tendens til at fokusere på (lokale) partnerskaber som instrument på området (se fx OECD, 1993, 1998, 2001; Kommissionen 2000; 2001a). Indholdet af politikken og måden politikkerne bliver til på og bliver implementeret på hænger sammen, som vi straks skal se. Beskæftigelsespolitikken er nærmere beskrevet i kapitel 4. I herværende kapitel rettes opmærksomheden mod partnerskaber som instrument.

Der tales om partnerskaber og ikke mindst om lokale partnerskaber i en lang række forskellige sammenhænge og altså nu også inden for EU's beskæftigelsesstrategi og sociale dagsorden. Meget af talen handler om, hvorledes ikke-statslige aktører, fx virksomheder, arbejdspladser og NGO'er (non-governmental organisations) kan inddrages mere aktivt i løsningen af samfundsmæssige problemer. Vi kan i Danmark ikke genkende til denne del af diskussionen.

Men en anden del – og på EU-niveau måske den væsentligste – handler om at inddrage regionale og lokale *myndigheder* mere direkte i forberedelsen og udførelsen af de forskellige politikker. Denne del af diskussionen falder lidt ved siden af den danske situation. Danmark er for det første alt for lille til, at de regionale og lokale forskelle, der gør sig gældende i fx Tyskland eller Spanien, er af større betydning. Dernæst har Danmark allerede tradition for regionalisering på arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesområdet gennem landets 14 regionale arbejdsmarkedsråd og for et udpræget lokalt selvstyre på socialpolitikken gennem de 275 kommuner. I mange andre EU-lande er de politiske strukturer langt mere centraliserede. Når der i EU-dokumenter derfor tales om styrkelse af partnerskabet, hentydes der altså både til en større inddragelse af ikke-statslige aktører, men altså også til en styrkelse af de regionale og lokale myndigheder i politikprocessen. En udvikling, der ikke er bundet til social- og arbejdsmarkedspolitikken, men som genfindes på en lang række andre politikområder såvel som på det mere overordnede plan (se Kommissionen 2001b).

EU's partnerskabsstrategi analyseres i de følgende afsnit. Umiddelbart efter indledningen behandles baggrunden for partnerskabernes opblomstring som politisk in-

strument. I andet afsnit beskrives de væsentligste EU-politikker, der har til sigte at fremme partnerskaberne inden for social- og beskæftigelsesområdet. Kapitlet afsluttes med en diskussion af partnerskabsstrategiens potentiale set i lyset af den kommende østudvidelse og de sociale og beskæftigelsesmæssige udfordringer, EU står overfor.

Baggrunden for partnerskabsstrategien

Særligt tre forhold er væsentlige for at forstå partnerskabernes fremmarch inden for social- og beskæftigelsespolitikken i EU:

- Staten er mere afhængig af andre aktører nu end tidligere
- Det regionale og lokale niveau spiller en stadig større rolle i politikkerne. Dels for at forøge effektiviteten af programmerne og dels for at højne de politiske institutioners (særligt EU's) legitimitet i befolkningen
- Opblomstring af aktive tiltag inden for beskæftigelses- og socialpolitikken (aktivlinien), der medfører behov for nye samarbejdspartnere

Til trods for store og væsentlige forskelle i detaljerne, så er disse tre punkter overordnet set gyldige for alle EU-landene. Samtidig ses det, at der er tale om flere forskellige trends, som med forskellig styrke af forskellige årsager og på forskellige niveauer leder udviklingen i samme retning.

Det første punkt handler om en erkendelse af, at nationalstaten ikke kan gennemføre sin politik alene, men er afhængig af indsatsen fra andre aktører. Hirst (2000) formulerer det således, at staten har mistet sit styringsmonopol. Årsagen er, at samfundet og de strukturer, der styrer det, er stadig mere komplekse, dynamiske og differentierede (Kooiman 1993, 2000), mens konsekvensen er, at staten søger at inddrage andre aktører, særligt i implementeringsfasen.

Inddragelsen af andre aktører på beskæftigelsesområdet er bestemt ikke noget nyt fænomen. I mange EU-lande har man lange traditioner for at involvere arbejdsmarkedets parter både i politikformuleringsfasen og i implementeringsfasen. De skandinaviske lande er særlig stærke eksempler herpå.

Alligevel er partnerskabsstrategien, som den for tiden udvikler sig i EU, forskellig fra de traditionelle korporative strukturer og fra den sociale dialog, selvom der både er paralleller og overlap. Behovene har nemlig ændret sig angående *hvem* staten samarbejder med, *hvad* man samarbejder om, og på hvilket *niveau* det foregår (se tabel 5.1).

Tabel 5.1 Karakteristika ved EU's sociale dialog og partnerskabsstrategi

	<i>Social dialog</i>	<i>Partnerskaber</i>
Primære niveau	Nationalt og EU	Lokalt/regionalt
Primære aktører	Sociale parter ETUC (European Trade Union Confederation) UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation) CEEP (European Centre of Enterprises with Public Participation) 26x2 internationale sektororganisationer Nationale arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer Myndigheder på EU-niveau	Lokale og regionale myndigheder Lokale afdelinger af sociale parter Kirker Kvindeorganisationer Ungdomsorganisationer Landbrugsorganisationer Virksomheder Grundejerforeninger Undervisningsinstitutioner Indvandrerorganisationer ... samt mange andre myndigheder og NGO'ere
Primære ansvarsområder	Arbejdsmarkedspolitik Arbejdsforhold Beskæftigelsespolitik	Rummelighed bredt forstået, fx projekter om: By- og boligudvikling Sundhed Kultur og sport Rummelighed i forbindelse med arbejdsmarkedet, fx: Fastholdelse af langtids- sygemeldte Integration af arbejdsløse, handicappede, ældre, etniske grupper osv. Forebyggelse af erhvervsrelaterede sygdomme og arbejdsulykker Bedre koordinering mellem det sociale ydelsessystem og arbejdsformidlingen

Man kan overbevise sig om, hvorfor samarbejdsrelationerne har måttet ændre sig ved at kaste et blik på udviklingen af beskæftigelsespolitikken. Hovedtrækket er, at de store keynesiansk-inspirerede makropolitikker har måttet vige for (til en vis grad neoliberalt-inspirerede) mikropolitikker. På beskæftigelsesområdet – såvel som på

socialområdet – har *workfare*-orienterede politikker vundet frem, det som på dansk er blevet til aktivlinien (om *workfare* se Lind & Hornemann Møller 2001, Lødemel & Trickey 2000).

Dette politikskifte har afgørende betydning for statens samarbejdsrelationer med andre aktører. Er instrumenterne makroøkonomiske som fx inflationshæmmende løntilbageholdenhed eller ændringer i dyrtidsreguleringen, så nytter det ikke meget at tale med den lokale arbejdsgiverafdeling i en middelstor provinsby. Her er de relevante samarbejdsparter arbejdsmarkedets hovedorganisationer, der på centralt niveau kan forhandle og legitimere den førte politik over for store arbejdsgiver- og lønmodtagergrupper på én gang. Problemet med de makroøkonomiske politikker, som blev brugt i forbindelse med 1970'ernes og 1980'ernes økonomiske kriser, var, at de ikke virkede efter hensigten, blandet andet fordi de indbyrdes modarbejdede hinanden. Samlet set blev hverken problemerne med inflationen, arbejdsløsheden eller de voksende underskud på statsbudgetterne løst.

Workfare-politikken kan altså ses som en afspejling af de store makroøkonomiske politikkers utilstrækkelighed. Workfare-politikkerne signalerer også en overordnet opgradering af beskæftigelsespolitikken i EU-regi. Tidligere, det vil sige indtil Maastricht Traktaten fra 1993, var EU's tiltag rettet mod frihandelspolitikken (skabelsen af EU's indre marked) og en fælles økonomisk politik (den økonomiske monetære union). Med Maastricht og mere grundlæggende med Amsterdam Traktaten fra 1997 blev beskæftigelses- og socialpolitik formelt også et EU anliggende på linie med økonomi- og frihandelspolitikkerne.

Nogle ser opgraderingen af beskæftigelsespolitikken som en nødvendig tilføjelse til projekterne omkring det indre marked og den fælles valuta. Dels var det økonomisk nødvendigt for EU at reagere på de vedvarende arbejdsløshedsproblemer, som prægede EU's medlemslande i begyndelsen af 1990'erne, og dernæst var det tillige nødvendigt for at legitimere EU over for stadig mere EU-skeptiske befolkninger (Trubek & Mosher 2001). Det er ikke mindst af hensyn til legitimiteten, at der er blevet sat fokus på inddragelsen af regionale og lokale myndigheder; det der i EU-terminologien kaldes territorialiseringen (på dansk måske bedst regionalisering) af beskæftigelsespolitikken med henvisning til forskellen herfra til makroøkonomiske instrumenter (se fx Kommissionen 1999, 2001c:60-65).

Andre ser udviklingen i beskæftigelsespolitikken over mod *workfare*-politikker som et led i en mere generel udvikling i velfærdsstaten, hvor pligter skal følge rettigheder, hvor lige muligheder kommer før lige resultater og hvor borgernes egen indsats skal

fremmes (Lind og Hornemann 2001). Denne udvikling beskrives ofte som et skridt hen imod “Den Tredje Vej”.

Kommissionen selv pointerer, at beskæftigelsespolitikken er stadig vigtigere, fordi målet om fortsat økonomisk vækst afhænger af bedre udnyttelse af arbejdskraften både kvantitativt (øget beskæftigelsesgrader og mindre arbejdsløshed) og kvalitativt (højere produktivitet per arbejdstime) (fx Kommissionen 2001d).

Workfare-ideerne afspejles også i dele af socialpolitikken. Det er både menneskeligt og samfundsøkonomisk dyrt at være på overførselsindkomst. Det har motiveret en lang række tiltag for at mindske antallet på overførsler. I Danmark genkender vi nogle af disse tiltag som kravet om individuelle handleplaner for arbejdsløse og kon-tanthjælpsmodtagere, hurtig opfølgning på sygedagpengesager samt oprettelse af fleks- og skånejob, som specifikt er rettet mod at nedbringe antallet af førtidspensionister.

Fælles for den aktive arbejdsmarkedspolitik og den aktive socialpolitik er, at de centrerer omkring individerne og det lokale niveau. Makroøkonomien er stadig vigtig for landenes økonomiske udvikling, men indførelsen af den Økonomisk og Monetære Union (ØMU'en) har fastlåst de enkelte landes muligheder, så de ikke kan bruge de makroøkonomiske instrumenter lige så frit som tidligere. Derfor er det regionale og lokale niveau interessant. Derfor er det vigtigt at få nye aktører på banen og derfor står partnerskabsstrategien så centralt i den europæiske beskæftigelsespolitik.

EU's partnerskabspolitik

EU's partnerskabsstrategi på beskæftigelsesområdet er udtryk for relativt nye initiativer hovedsageligt udviklet over de sidste 5-10 år. Nogle af de væsentligste tiltag og politikudmeldinger, der tegner strategien, kan ses i og af:

- Kommissionens høringsoplæg: Acting Locally for Employment. A Local Dimension for the European Employment Strategy (april 2000) og konklusionen herpå: Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy (November 2001)
- Styrkelse af partnerskabstanken i retningslinierne for de nationale handleplaner for beskæftigelse (National Action Plans, NAP) og for socialpolitik (National Action Plans on Inclusion, NAPincl)
- Fokus på partnerskabstanken i EU's strukturfonde

Dertil kommer en lang række tilkendegivelser, som på den ene eller anden vis peger på EU's ønske om at skabe og styrke partnerskaber, særligt på lokalt niveau. Det drejer sig fx om Råds- og Kommissionsudtalelser, udgivelser og enkeltarrangementer. Det danske EU-formandskabs henvisning til partnerskaber som centralt element i kampen for bedre social inklusion er et godt eksempel.

I det følgende gennemgås de tre væsentligste tiltag først ét for ét og siden hen i en tværgående analyse, der behandler frivillighedsprincippet og forskellen mellem partnerskabsstrategien og den sociale dialog.

Kommissionens høringsrunde om den lokale dimension

Høringsrunden om styrkelsen af den lokale dimension i EU's beskæftigelsesstrategi (Kommissionen 2000a,b; 2001a) har fortrinsvis symbolsk værdi. Den indeholder ingen egentlige politikker, men er et signal om, at Kommissionen finder den lokale dimension væsentlig og er parat til i fremtiden at tage skridt til at styrke den. Derforuden fungerer høringsrunden som en udredningsproces, hvor Kommissionen har kunnet danne sig et billede af, hvorvidt strategien overordnet set vil nyde støtte, fra hvem og hvor helhjertet, og hvilke elementer der eventuelt vil blive mødt med modstand.

Indholdsmæssigt er det mest bemærkelsesværdige ved Kommissionens høringsudspil fokuseringen på inddragelsen af regionale og lokale myndigheder. Øget involvering af ikke-statslige aktører behandles også, men samlet set med mindre eftertryk. Der tales hovedsageligt om at forbedre informationsudvekslingen mellem myndighedsniveauer og om at lette lokale aktørers (der skelnes ikke mellem statslige og ikke-statslige aktører) adgang til at søge økonomisk eller idé-udviklingsstøtte hos EU. Kommissionen lover ingen ny finansiel støtte, men vil yde støtte gennem de eksisterende kanaler.

NAP og NAPincl

EU's partnerskabsstrategi sætter sig tillige igennem i handleplanerne udarbejdet under den europæiske beskæftigelsesstrategi og den sociale agenda. I EU-jargonen kaldes de henholdsvis NAP og NAPincl (National Action Plan for Employment og National Action Plan against Poverty and Social Exclusion).

Efter at beskæftigelsespolitikken med Amsterdam Traktaten i 1997 formelt var blevet et EU-anliggende afholdt statsoverhovederne et ekstraordinært Ministerrådsmøde i Luxembourg. På Luxembourg-mødet vedtog man den europæiske beskæfti-

gelsesstrategi og strategiens fire grundlæggende søjler (se kapitel 4). På samme tid vedtog man, at hvert land årligt skulle aflægge rapport om, hvorledes landet havde søgt at realisere strategien. Denne rapport er den såkaldte NAP.

For dels at udmønte den europæiske beskæftigelsesstrategi, dels at gøre landerapporterne sammenlignelige, udformer Rådet hvert år retningslinier for NAP'ernes indhold. Siden år 2000 har Kommissionen desuden haft bemyndigelse til at kommentere landenes NAP'per og komme med anbefalinger, hvor det skønnes hensigtsmæssigt. Det er så op til de enkelte lande at følge op dels på de generelle strategiske fikspunkter, som udstikkes i retningslinierne, dels de mere specifikke emner, som kommer frem i anbefalingerne. Hvorvidt og i hvor høj grad landene følger retningslinierne og anbefalingerne er frivilligt. EU har ingen sanktionsmuligheder, hvis et land ikke efterkommer henstillingerne ud over at udstille det – sætte det i skamkrogen – i den årlige fælles rapport på området. Denne måde at lave EU politik på kaldes den åbne koordinations metode og vinder frem på stadig flere politikfelter (se Kvist 2002).

Det er gennem disse instrumenter, at partnerskabstanken er blevet promoveret. I NAP-retningslinierne for 1999 præciseres således ønsket om, at arbejdsmarkedets partnere inddrages mere aktivt i implementeringen af beskæftigelsespolitikken særligt på regionalt og lokalt plan, og om at medlemslandenes politik på området skulle beskrives i de kommende NAP'per. I 2000 taler retningslinierne om styrkelse af inddragelsen af arbejdsformidlingerne (der opererer lokalt). I 2001 tilføjes der fire generelle (horisontale) temaer til beskæftigelsesstrategiens fire søjler, hvoraf det ene handler om en styrkelse af arbejdsmarkedets parter rolle. Desuden inviteres regionale og lokale aktører (det vil i praksis hovedsageligt sige regionale og lokale myndigheder) til at deltage i implementeringen af den overordnede beskæftigelsesstrategi. Endelig kan man i retningslinierne for 2002 læse: "For at gennemføre den europæiske beskæftigelsesstrategi er det nødvendigt at mobilisere alle aktører på regionalt og lokalt plan, herunder arbejdsmarkedets parter, som skal bistå med at indkredse jobskabespotentialer på lokalt plan og indgå partnerskaber til dette formål" (Europa-Rådet 2002:7). Ministerrådet opfordrer endvidere til, at regionale og lokale myndigheder laver regionale og lokale beskæftigeshandleplaner (RAP og LAP), sådan som NAP'erne fra 2001 allerede havde rapporteret fra enkelte lande (EU Rådet 2001).

Partnerskabsstrategien har været udtrykt fra begyndelsen, hvad angår NAPinl inden for socialpolitikken. NAPinl processen blev vedtaget på Ministerrådsmødet i Lissabon i marts 2000 med tydelige referencer til NAP-processen på beskæftigelsesområdet. Også NAPinl bruger den åbne koordinations metode. Det er således de

enkelte landes politikker, der beskrives, måles og forsøges styret, men uden at EU har reelle sanktionsmuligheder.

Der har indtil nu kun været en runde NAPincl, fordi disse er toårige. I retningslinjerne (EU Rådet 2000) er mobilisering af alle aktører et af fire overordnede mål. Punktet handler særligt om at sikre, at udstødte eller udstødningstruede grupper kan give deres mening til kende over for de politikker, der rettes imod dem. Dernæst hedder det, at "...bekæmpelse af udstødelse integreres i alle politikker, især... ved i fællesskab at mobilisere myndighederne på nationalt, regionalt og lokalt plan ... [samt] ved at inddrage arbejdsmarkedets parter, de ikke-statslige organisationer og de sociale hjælpeorganisationer ... [og] ved at fremme virksomhedernes sociale ansvar" (ibid.:9-10). Igen kan det bemærkes, at den administrative organisatoriske bevægelse er både nedad mod regionale og lokale myndigheder og udad mod inddragelse af ikke-statslige partnere på alle niveauer.

I opsummeringen af de 15 NAPincl bemærker Kommissionen, at i mange lande følges tendensen til decentralisering og øget inddragelse af ikke-statslige aktører (partnerskaber) af en erkendelse af behovet for øget koordinering mellem niveauer og mellem aktører (Kommissionen 2001c). Der lægges heller ikke skjul på, at der er plads til forbedringer. Opsummeringen peger i øvrigt indirekte på, at partnerskabsstrategien i høj grad hænger sammen med uddelegering af kompetencer fra de nationale til de regionale og/eller lokale myndigheder. Det leder frem mod en overordnet betragtning om grænserne for partnerskabsstrategien, som læseren dog må vente på indtil diskussionsafsnittet.

Strukturfondene

Endelig udmøntes EU's partnerskabsstrategi på beskæftigelsesområdet gennem EU's strukturfonde. Man opererer her med beskæftigelsespagter. Disse pagter er gået fra at være et pilotprojekt, der løb fra 1997-1999 og dækkede i alt 89 projekter, til at blive mainstreamet – dvs. tænkt ind i – hele EU's strukturfondsprogram fra og med programperioden 2000-2006 (Kommissionen 1999; se også OECD 2001).

Mainstreamingen betyder, at ideen om partnerskaber ikke knytter sig til ét bestemt politikfelt, men til alle de områder (geografiske og tematiske), som støttes gennem strukturfondene. Ved tildeling af støtte kan og bør den bemyndigende instans tage hensyn til, at et givet projekt fremmer eller skaber et partnerskab. Det er dog værd at holde for øje, at der ikke er tale om noget direkte krav, men alene en henstilling om at prioritere programmer og projekter, der fremmer partnerskaber.

Foruden opprioriteringen i de forskellige seksårige strukturfondsprogrammer blev partnerskabstanken i 1999 tillige skrevet direkte ind i Rådets forordning, der udstikker de generelle spilleregler for brugen af de mange milliarder strukturfondsmidler (Forordning 1290/1999, art. 8). Der er altså tale om en indtænkning af partnerskabsideen i, hvad man kan kalde strukturfondenes grundlov.

Frivillighedsprincippet – styrke eller svaghed?

Partnerskabsstrategien, som den for tiden udspiller sig, ændrer ikke – og søger ikke at ændre – grundlæggende ved den traditionelle fordeling af velfærdsstatens opgaver og finansiering mellem staten, markedet, familien og civilsamfundet (hvorledes den fordeling så end ser ud i de 15 medlemslande) (se Kvist 2002a). Det handler i langt højere grad om at ændre samarbejdsformerne, om at effektivisere allerede eksisterende politikker og om at skabe dynamik og synergieffekter.

Et markant princip i strategien er frivillighed. Ingen partnere (i hvert fald ikke ikke-statslige) bør tvinges til at deltage mod deres vilje. Derfor er de fleste tiltag og tilkendegivelser relativt vage. Ganske vist peger de alle i retning af ønsket om at styrke brugen af (lokale) partnerskaber som beskæftigelses- og socialpolitisk instrument, men ønskerne er efterfulgt af relativt lidt konkret politikindhold. Der er hovedsagelig tale om hensigtserklæringer og vidensdeling gennem udbredelse af *best practice* eksempler, og der gøres store anstrengelser for at (sand)synliggøre, at alle aktører får noget ud af at deltage.

Man kan selvsagt diskutere, hvor vagt eller stærkt indtænkningen af partnerskabstanken i strukturfondsprogrammerne og i den overordnede forordning såvel som i NAP og NAPincl er. Prioriteringen har uden tvivl en afsmittende effekt, men instrumenterne er og bliver henstillinger og ikke krav.

Samlet set kan EU's partnerskabsstrategi på beskæftigelsesområdet altså ikke prale af at hvile direkte på store og dyre politiske programmer. På den anden side, er det tydeligt, at strategien på blot få år er blevet integreret i meget centrale dele af EU's politikker. Denne forsigtige fremgangsmåde synes nødvendig. Der er ingen tvivl om, at partnerskabsstrategien støttes både af et flertal af de nationale regeringer og af Kommissionen. Den mådeholdende fremfærd må i øvrigt ses i lyset af de meget forskellige administrative situationer og politiske kulturer, man finder i de 15 lande – forhold, som bliver yderligere komplekse og differentierede, når østudvidelsen gennemføres.

Forskellene fra den sociale dialog

Selvom der er mange paralleller i forhold til den sociale dialog (se tabel 1), så er det værd at notere sig to kernepunkter, hvor partnerskabsstrategien afviger.

Det første punkt handler om aktørkredsen. Når partnerskabsstrategien bejler til nye aktører, tænkes der både på statslige såvel som på ikke-statslige. Det vil i praksis sige, at strategien retter sig såvel mod regionale og lokale myndigheder som mod fx NGO'er, virksomheder og arbejdspladser. Partnerskabsstrategien er altså et udtryk for, dels en decentralisering af den stund regionale og lokale myndigheder involveres mere, dels en dekoncentrering, fordi mange forskellige aktører inviteres til at deltage i politikudformningen og især i politikudmøntningen. Det er ydermere karakteristisk, at disse forskellige aktører er langt mindre organiserede end den sociale dialogens keredeltagere altså arbejdsmarkedets hovedorganisationer på nationalt og internationalt niveau.

Det andet punkt er genstandsfeltet. Partnerskabsstrategien retter sig hovedsageligt mod beskæftigelsespolitikken og på det seneste også mod socialpolitikken. Den sociale dialog retter sig traditionelt mod arbejdsmarkedspolitikken og sekundært mod beskæftigelsespolitikken. Det kan dog til tider være svært at se arbejdsdelingen. Den positive udlægning heraf er, at myndighederne – både på EU og på nationalt niveau – gennem partnerskabsstrategien får forankret sine tiltag i bredere dele af samfundet.

En mere kritisk udlægning peger på, at arbejdsmarkedets parter dermed reelt mister indflydelse samtidig med, at det bliver sværere og sværere for regeringerne at styre udviklingen. Årsagen er, at der ikke findes de samme muligheder for at indgå overordnede aftaler med i tusindvis af partnerskabsdeltagere, som med et mindre antal interesseorganisationer (Andersen og Mailand 2001). Forfatterne peger på, at satsningen på lokale partnerskaber (som de kalder den civile dialog) såvel som den øgede brug af den åbne koordinerings metode, der er karakteristisk netop for NAP og NAPincl, betyder at færre tunge emner reelt forhandles inden for rammene af den sociale dialog. Selvom denne konklusion formentlig holder på EU niveau, må det dog konstateres, at de store sociale trepartspagter synes at have fået en renæssance på nationalt niveau til trods for en formodning om, at denne forhandlingsform var blevet en saga blot (Fajertag & Pochet (eds.) 2000).

Spørgsmålet er dog stadig om, partnerskabsstrategien underminerer eller understøtter den sociale dialog. For Danmarks vedkommende er svaret et mudret "både og". På den ene side har Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Dansk Industri (DI) fx modsat sig, at Socialministeriet oprettede et nationalt og fem regionale virksom-

hedsnetværk, der har til formål at øge arbejdsmarkedets rummelighed. Det særlige ved disse netværk er, at de søger at involvere virksomhederne direkte altså uden om de etablerede interesseorganisationer. Det har DA og DI kritiseret, fordi enkeltvirksomheder ikke afbalancerer sine egne interesser og meninger i forhold til hele arbejdsmarkedet (Martin 2001:74). På den anden side støtter både DA og LO helhjertet *Koordinationsudvalgene for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats*, der kan ses som et instrument til at styrke organisationernes lokale tilstedeværelse, tilmed på et nyt politikfelt nemlig socialpolitikken.

Udfordringer og perspektiver: grænser for partnerskaber?

EU's partnerskabsstrategi er gået hånd i hånd med beskæftigelsespolitikens indmarch på EU-dagsordenen og erkendelsen af de makroøkonomiske politikkers utilstrækkelighed. Derudover spiller partnerskabsstrategien en rolle i anstrengelserne for at forbedre EU og nationalstaternes legitimitet i befolkningerne. I det lys har partnerskabsstrategien fremtiden for sig.

Ikke desto mindre – eller måske netop derfor – er det værd at stille sig det spørgsmål, om der er grænser for partnerskabsstrategien og i givet fald diskutere, hvor disse går. På baggrund af den aktuelle politikudvikling er der særligt to udvidelser, der ægger til diskussion:

- Østudvidelsen og
- Den tematiske udvidelse af beskæftigelsespolitikken til også at omhandle dele af socialpolitikken (social inklusion via arbejdsmarkedet)

Udfordringerne i Øst

NAP 2002 retningslinierne tilskynder, at lokale og regionale myndigheder udvikler egne beskæftigelsesstrategier for ad den vej at højne implementeringen af den fælles europæiske beskæftigelsesstrategi. Dertil kommer, at arbejdsmarkedets parter på alle niveauer inviteres til at deltage mere aktivt i at få den overordnede strategi omsat i arbejdspladser, produktivitet og kvalitet i arbejdslivet. Der er altså særligt to akser, der er væsentlige i strategien, nemlig hhv. den lokale dimension, udtrykt ved de lokale og regionale myndigheders kapacitet til at gennemføre beskæftigelsesstrategien, og parts-dimensionen, der handler om arbejdsmarkedets parter og andre ikke-statslige aktørers evne til at deltage.

Ser vi først på den lokale dimension, hvordan ser den udfordring mon ud set fra borgmesterstolen i en mindre tjekkisk kommune? 80 pct. af de 6.244 tjekkiske kom-

muner har mindre end 1.000 indbyggere; 35 pct. af adspurgte tjekkere mener, at borgmestre kun tjener en lille del af den lokale befolknings interesser; 65 pct. mener, at politikere (der skelnes ikke mellem lokale og nationale) er mere korrupte nu end før kommunismens fald i 1989; og i flere af de helt små kommuner bruges der op til dobbelt så mange ressourcer på at inddrage skatter, end der faktisk kommer ind (Nemec et al. 2002). Dette nedslag i mere eller mindre tilfældige statistikker er ikke for at hænge Tjekkiet eller tjekkerne ud, men alene for at illustrere, hvilke udfordringer lokale myndigheder står overfor i flere af ansøgerlandene fra den tidligere østblok. Nemec og hans kollegaer, der i øvrigt også beretter om visse fremskridt, mener, at situationen i Tjekkiet og Slovakiet, som de også undersøger, ikke er voldsom forskellig fra andre ansøgerlande og peger på en lang række meget komplicerede problemer i forbindelse med opbygningen af post-kommunistiske styre. Dog er det værd at påpege, at ansøgerlandene er mindst lige så forskellige indbyrdes som de nuværende medlemslande.

Opgaverne handler bl.a. om at skabe funktionelle lokale selvstyreenheder (kommuner), hvilket både involverer en territoriell omorganisering (en radikal nedskæring af antallet af kommuner) såvel som en administrativ restrukturering. Når man tænker på, hvor megen debat amternes rolle kan tilvejebringe i Danmark, og hvor meget diskussion et forslag om kommunesammenlægning kan afstedkomme, så begynder man at få en fornemmelse af, hvad det er for reformer mange af ansøgerlandene står overfor. Et "gammelt" EU-land som Italien bokser i øvrigt også med en kommunalreform, der skal reducere antallet af kommuner fra de nuværende 8.100, hvoraf næsten tre fjerdedele har færre end 5.000 indbyggere, til et mere passende antal. Og også her er det en meget langsom og kompliceret affære (Zuffada et al. 2002).

Med sådanne udfordringer in mente må man spørge sig selv om, hvor meget af EU's beskæftigelsesstrategi man realistisk set kan forvente at lægge på de lokale myndigheders skuldre i de post-kommunistiske lande. Kan man forvente, at lokale myndigheder, der har en lang række andre presserende temaer på dagsordenen, også vil – og kan – give sig i kast med beskæftigelsespolitikken? Kapacitetsspørgsmålet er i øvrigt også relevant i flere af de nuværende EU-lande som fx Italien, Spanien og Portugal, hvor de lokale og regionale selvstyre ikke tidligere har taget hånd om beskæftigelsespolitikken.

Det lette svar på spørgsmålet – et simpelt "nej" – er blot ikke acceptabelt. EU's beskæftigelsesstrategi har brug for en stærk forankring på det lokale niveau for at lykkes. Det kræver manøvredygtige lokale og regionale regeringer, som er i stand til at indgå i partnerskaber både vertikalt og horisontalt med andre myndighedsorganer og horisontalt med ikke-statslige aktører.

Udfordringen, hvad det offentlige regi angår, ligger i, at man ikke kan forvente stærke horisontale partnerskaber på lokalt niveau, hvis ikke også de lokale myndigheder har adgang til at træffe beslutninger på det givne policy-område. I mange af ansøgerlandene er konsekvensen heraf – og dermed også en af de væsentligste hæmsko – at partnerskabsstrategien reelt fordrer væsentlige ændringer i den vertikale kompetencefordeling mellem myndighedsniveauerne. Denne konklusion passer i øvrigt også på flere af de nuværende EU-lande.

Parts-dimensionen er det andet ben af partnerskabsstrategien. Foruden handlekraftige regionale og lokale myndigheder forudsætter partnerskabsstrategien også gennemslagskraftige ikke-statslige aktører på regionalt og lokalt niveau.

En af hovedudfordringerne for de tidligere østblok-lande ligger her i at forny fagforeningerne og arbejdsgiverforeningerne fra deres tidligere roller under kommunismen og fra den “totalitære logik”, som prægede både de sociale systemer og de industrielle relationer (Tóth & Langewiesche 2000).

Den konkrete situation varierer fra land til land, men det er et gennemgående træk i de tidligere østbloklande, at fagforeningerne slås med faldende medlemstal (ibid.). Efter en opblomstringsperiode lige efter systemskifterne, hvor fagbevægelserne deltog i forskellige treparts-pagter, er støtten til dem dalende, blandt andet på grund af manglende resultater (Tóth og Langewiesche 2000 Hethy 2001). Tóth og Langewiesche kalder ligefrem trepartsforhandlingerne for overvejende kunstige (“artificial”).

Samtidig er fagforeningerne stadig mere internt splittede. Nyere og mere demokratiske fagforeninger har ikke formået at skabe sig en solid medlemsskare og er i konflikt med gammel-kommunistiske fagforeninger, der stadig diskuterer, hvordan og om de bør reformeres. Resultatet har været fagbevægelser med tvivlsom legitimitet og regeringer, særligt konservativt orienterede regeringer, der har søgt at afskære dem fra reel indflydelse (ibid.).

Hvad arbejdsgiverorganisationerne angår, pågår der også et organisatorisk opbygningsarbejde. Privatiseringer af tidligere statsejede virksomheder, internationale investeringer og udviklingen af små og mellemstore virksomheder har på få år fuldstændigt forandret arbejdsgivernes profil og også deres organisering (Hethy 2001). I mange af de tidligere østblok-lande, skriver Hethy, er arbejdsgiverforeningerne bygget op omkring handelskamre, hvis legitimitet og handlekraft i arbejdsmarkedspolitiske – for ikke at tale om socialpolitiske – spørgsmål først skal findes og vindes. De tidligere kommunistiske lande kan dog have den fordel i forhold til kapitalistiske

systemer, at virksomhederne traditionelt har været center for udfoldelse af mange forskellige former for socialt ansvar som fx børnepasning.

Det er i lyset af disse store, meget grundlæggende og meget tidskrævende udfordringer, at den vitterligt gode idé om partnerskaber i EU's beskæftigelsesstrategi skal ses. Og her er spørgsmålet så, om bløde instrumenter som holdningspåvirking, *best practice*-udbredelse og nationale handleplaner er nok. Samtidig er spørgsmålet, hvad EU's rolle i de nødvendige tiltag bør være? Hvor langt kan og bør EU gå for at understøtte fornyelsen af arbejdsmarkedets parter og gennemførelsen af territoriale kommunalreformer og administrative restruktureringer i de enkelte lande?

Udfordringerne i socialpolitikken

Det andet udvidelsestema, som partnerskabsideen i EU beskæftigelsesstrategi må holdes op overfor, er tendensen til, at beskæftigelsespolitikken smelter sammen med dele af socialpolitikken. I disse linier, skal det blot gøres kort, da østudvidelsen er antologiens hovedtema.

Når det danske EU-formandskab taler om "rummelighed", er det denne sammen-smeltningstendens, der hentydes til. Det drejer sig om at finde løsninger på problemer med udstødning og marginalisering gennem *arbejdsmarkedet*. Arbejdsmarkedet er helt indiskutabelt et særdeles vigtigt redskab til at mindske sociale inklusionsproblemer. Fx udpeges arbejdsløshed, særlig langtidsarbejdsløshed, igen og igen som den væsentligste risikofaktor for fattigdom (Kommissionen 2001c:5-6). Der er derfor ingen tvivl om, at det er vigtigt at få arbejdsmarkedets parter, virksomheder og medarbejdere med til både at forebygge udstødning og "reparere" på skaderne, når de er sket gennem fastholdelse og (re)integration.¹

Men andre risikofaktorer, der udpeges i de nationale NAPincl fra 2001, handler om lav løn, hjemløshed, dårligt helbred, manglende kvalifikationer, køns- og racemæssig diskriminering, immigration, handicap, alderdom, skilsmisse, misbrugsproblemer og det at bo i et område med mange udviklingsproblemer (ibid.).

Mange af disse faktorer relaterer sig til arbejdsmarkedet, men flere gør ikke. Derfor bliver det et problem, hvis man stiller for store forventninger til arbejdsmarkedet som løsning på disse problemer. Fx er det svært at se den umiddelbare sammenhæng

¹ Danmark har en af de mest eksplicite "rummelighedspolitikker". Se om disse Hardis (2001) og Socialforskningsinstituttet (2002).

mellem arbejdsmarkedet og problemer som følge af skilsmisser eller se, hvilken rolle arbejdsmarkedet kan spille i forhold til hjemløses boligproblemer. Man kan naturligvis sørge for, at fraskilte og boligløse får arbejde, men pointen er her, at det i sig selv ikke løser hverken samlivskvaler eller boligmangel. Der er altså stadig sociale opgaver for velfærdssamfundet at løse, som ligger uden for arbejdsmarkedet.

Endelig kan man spørge til, hvor effektiv partnerskabsstrategien er i forbindelse med løsningen af sociale inklusionsproblemer. Geddes (2000) stiller på baggrund af en lang række empiriske undersøgelser således spørgsmål både ved partnerskabernes evne til at engagere nøgleaktører, deres evne til at bygge bro mellem modstridende interesser, deres repræsentativitet og deres manglende demokratiske kontrol.

Særligt peger Geddes på det paradoks, at de svageste grupper, som et partnerskab er sat til at gøre noget godt for, ofte ikke er repræsenteret i partnerskabet. Her tjener de danske koordinationsudvalg for den forebyggende arbejdsmarkedsindsats som eksempel. Koordinationsudvalgene har til opgave at virke for et mere rummeligt arbejdsmarked, men den eneste "brugerorganisation", som er repræsenteret, er De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI). DSI er fuldt ud en relevant aktør, hvad angår handicappedes adgang til og forhold på arbejdsmarkedet, men det er urimeligt at forvente, at DSI skal, kan og vil repræsentere andre af koordinationsudvalgenes store "brugergrupper" som fx misbrugere, etniske minoriteter og kontanthjælpsmodtagere.

Kritikken af partnerskaberne betyder ikke, at man skal smide barnet ud med badevandet. Partnerskaber *kan* skabe synergieffekter, forbedre de offentlige myndigheders legitimitet, højne effektiviteten af sociale programmer og endog mindske behovet for sociale programmer og statslig indgriben, gennem at andre aktører – kollektive såvel som individuelle – tager et øget ansvar (fx OECD 2001). Men partnerskabsstrategien kan ikke stå alene. Dels må den understøttes af andre politikker (sådan som EU's beskæftigelsespolitik da også ligger op til). Og dels må politikkerne og deltagerne i de enkelte partnerskaber lære af erfaringerne. Der ligger store udfordringer i at justere de rammer, partnerskaberne opererer indenfor, således at de kommer til at fungere bedre. Men måske den allerstørste udfordring ligger i at finde ud af, hvor partnerskabsstrategien har et potentiale, og hvor den ikke har.

Litteratur

Andersen, S.K. & Mailand, M. (2001)

Social Partnerships in Europe – the role of employers and trade unions. The European level. Copenhagen: The Copenhagen Centre.

Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet & Ligestillingsministeriet (2002)

Rummelighed – gennem social dialog og partnerskab. København.

Europa-Rådet (2000)

Bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse = Fastlæggelse af passende mål. Tilgængelig på http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_da.pdf.

Europa-Rådet (2001)

Fælles rapport om beskæftigelsen 2001. http://europa.eu.int/comm/employment_social/empl&esf/final_da.pdf.

Europa-Rådet (2002)

Retningslinier for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik 2002. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/mar/guidelines_02_da.pdf.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1998)

Partnerships, Participation, Investment, Innovation. Meeting the Challenge of Distressed Urban Areas. Conference Report, Dublin 17-19 June 1998.

Fajertag, G. & P. Pochet (eds.) (2000)

Social Pacts in Europe – New Dynamics. Brussels: ETUI.

Geddes, M. (1998)

Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion? Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Geddes, M. (2000)

Tackling Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnerships, i: *International Journal of Urban & Regional Research.* Vol. 24, issue 4, pp. 782-801.

Hardis, J. (2001)

Er det 'hot' eller 'not'? – om skabelsen af fænomenet "sociale partnerskaber". GRUS, nr. 65, pp. 46-68.

Hethy, L. (2001)

Social Dialogue and the expanding world. The decade of tripartism in Hungary and in central and eastern Europe 1988-99. Report 70, ETUI. Bruxelles: ETUI.

Hirst, P. (2000)

Democracy and Governance pp 13-35, in: Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kooiman, J. (ed.) (1993)

Modern Governance. New Government – Society Interactions. London: Sage.

Kooiman, J. (2000)

Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Societal-Political Interaction, pp 138-164, in: Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Kommissionen (1999)

Guide to Territorial Employment Pacts 2000-2006.
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/pdf/pactfin_en.pdf.

Kommissionen (2000a)

Acting Locally for Employment. A Local Dimension for the European Employment Strategy. (COM(2000) 196 final).

Kommissionen (2000b)

Synthesis of the consultation. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/oct/com2000_196.pdf.

Kommissionen (2001a)

Strengthening the local dimension of the European Employment Strategy. (COM(2001) 629 final).

Kommissionen (2001b)

European Governance. A White Paper. (Com (2001) 428 final).

Kommissionen (2001c)

Draft Joint Report on Social Inclusion. (COM 2001) 565 final. Bruxelles: EU Kommissionen.

Kommissionen (2001d)

Employment in Europe 2001. Recent Trends and Perspectives. Bruxelles: EU Kommissionen.

Kvist, J. (2002)

EU's socialpolitik, i: Jon Kvist (red.), *Velfærdspolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Kvist, J. (2002a)

Socialpolitik i Europa, i: Jon Kvist (red.), *Velfærdspolitik i et nyt Europa*. København: Socialforskningsinstituttet.

Lind, J. & Hornemann Møller, I. (2001)

Arbejdsmarkedspolitikken og aktivering af arbejdsløse, i: *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 3, 1, pp. 11-27.

Lødemel, I. & Trickey, H. (eds.) (2000)

An Offer You Can't Refuse: workfare in international perspective. Bristol: The Policy Press.

Martin, C.J. (2001)

It takes two to tango – corporate decisions to join social partnerships, pp. 61-81, i: Carsten Kjærgaard & Sven-Åge Westphalen, *From Collective Bargaining to Social Partnerships: New roles of the social partners in Europe*. Copenhagen: The Copenhagen Centre.

Nemec, J., Bercík, P., Vitek, L. & Šagát, V. (2002)

Decentralisation and Quality of Governance: Selected Issues from the Czech and Slovak Republic. Paper præsenteret ved EGPA's årlige konference, 4-7 september 2002 i Potsdam.

OECD (1993)

Partnerships: The Key to Job Creation: Experiences from OECD Countries. Paris: OECD.

OECD (1998)

Local Management. For more effective employment policies. Paris: OECD.

OECD (2001)

Local Partnerships for Better Governance. Paris: OECD.

Socialforskningsinstituttet (2002)

Danske arbejdspladser – plads til alle? Resultater og perspektiver fra Socialforskningsinstituttets forskning om arbejdsmarkedets rummelighed. København: Socialforskningsinstituttet (02:6).

Tóth, A. & Langewiesche, R. (2000)

Challenges of transition and preparations for EU accession, i: Transfer European review of labour and research, 3/2000.

Trubek, D. & Mosher, J.S. (2001)

New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model. Contribution to the Jean Monnet Working Paper No. 6/01.

Zuffada, E., Caperchione, E. & Vandelli, L. (2002)

The inter-related roles for the regional and local government in developing local partnerships in Italy. Paper præsenteret ved EGPA's årlige konference, 4-7 september 2002 i Potsdam.



Af Joachim Boll

Hvilken rolle indtager virksomhederne i velfærdsstaten i forskellige lande? De fleste af de nuværende EU-lande har en veludviklet velfærdsstat. Men alligevel er der store forskelle på, hvilke institutioner der er ansvarlige for forskellige dele af velfærden. Ligesom staten, familien og frivillige organisationer indtager forskellige roller og har forskellig betydning, er også virksomhedernes sociale ansvar vidt forskelligt mellem landene. Alligevel har EU Kommissionen i de senere år sat øget fokus på virksomhedernes sociale ansvar og virksomhedernes bidrag til en bæredygtig udvikling. Det er således en målsætning, at virksomhederne i fremtiden i højere grad skal bidrage til at gøre arbejdsmarkedet mere rummeligt og i samarbejde med de offentlige myndigheder at bidrage til social inklusion. I Danmark har man siden 1994 også haft en særlig fokus på virksomhedernes sociale ansvar, og spørgsmålet om, hvilken rolle virksomhederne kan udfylde i en meget veludviklet velfærdsstat som den danske. Der er således stor fokus på virksomhedernes sociale ansvar i Europa. Men det er også klart, at det sociale ansvar har meget forskellige betingelser i de forskellige lande. Og disse forskelle vil blive endnu større med inklusionen af ansøgerlandene

Virksomhedernes sociale ansvar og velfærdsstaten

Indledning

I de senere år har der været megen fokus på spørgsmålet om virksomhedernes rolle i sikring af god velfærd og beskæftigelse i Danmark. Fra politisk hold såvel som blandt dele af erhvervslivet har der været stor interesse for fænomenet ”virksomhedernes sociale ansvar” eller ”virksomhedernes sociale engagement”.

På europæisk plan har der ligeledes været en stigende interesse for inklusion på arbejdsmarkedet og virksomhedernes sociale ansvar. EU kommissionen udsendte i 2001 en grøn bog, som havde til formål at iværksætte en debat om virksomhedernes sociale ansvar i Europa. En målsætning er blandt andet at fremme oprettelsen af partnerskaber mellem virksomheder og andre aktører på det sociale område og i det hele taget at fremme udviklingen af virksomhedernes sociale ansvar som koncept på de europæiske arbejdsmarkeder (Kommissionen 2001).

Selv om virksomhedernes sociale ansvar på mange måder fremstår som noget nyt i især den danske debat, er det dog ikke noget nyt fænomen i sig selv. Begrebet er velkendt og ofte diskuteret, både historisk og i andre lande. I dette kapitel ser vi på den rolle, virksomhedernes sociale engagement spiller i velfærdsmikset i forskellige typer af velfærdsstater. Og det diskuteres, hvordan den danske forståelse af begrebet på mange måder adskiller sig fra den, man har i andre lande.

Etableringen af ”virksomhedernes sociale ansvar” i en moderne dansk sammenhæng kan dateres ret præcist. Begrebet blev lanceret, eller relanceret, i 1994, hvor daværende socialminister startede kampagnen ”det angår os alle” om virksomhedernes rolle på det sociale område. I denne kampagne blev virksomhedernes sociale ansvar på mange måder lanceret som noget nyt og fremadvisende, som skulle aflaste den traditionelle velfærdsstat, og samtidig øge arbejdsudbuddet til gavn for virksomhederne såvel som for hele samfundsøkonomien.

Da den danske kampagne om virksomhedernes sociale ansvar blev lanceret, var der to væsentlige virkemidler, som skulle anvendes i kampagnen: Holdningsbearbejdning og positive økonomiske incitamenter (dvs. tilskud, hovedsageligt løntilskud). Der blev derimod allerede fra starten taget afstand fra mere hårdhændede styringsinstrumenter, såsom kvoter og negative økonomiske incitamenter (afgifter, bøder etc.).

I andre lande er virksomhedernes sociale ansvar imidlertid et velkendt begreb, som har eksisteret lige så længe som – eller i nogle tilfælde længere end – det statslige velfærdssystem.

Det er klart, at virksomhedens sociale ansvar ikke kan betragtes uafhængigt af de omgivende institutionelle rammer, som samfundet byder virksomheden. Det er fx velkendt, at virksomheder, der er aktive i forskellige brancher og forskellige markeder, vil have forskelligheder i deres incitament til at påtage sig et socialt engagement. Hvis man har risiko for at blive udsat for pression fra kunder, eller hvis virksomhedens produktion medfører farlige eller nedslidende arbejdsprocesser, eller hvis man har svært ved at rekruttere arbejdskraft, vil det alt andet lige være mere oplagt for virksomheden at påtage sig et socialt engagement, end hvis man hovedsageligt opererer i et business-to-business marked, og produktionen ikke medfører nogen særlig risiko for medarbejderne, og man har let ved at skaffe kvalificerede medarbejdere.

Men det er ikke kun virksomhedens marked, som har betydning for det sociale engagement. Også de rammer, som opstilles for virksomheden i kraft af de øvrige velfærdsordninger i samfundet, må formodes at have afgørende betydning.

Et historisk rids

Den danske debat om virksomhedernes sociale engagement er på mange måder egenartig i en international sammenhæng. Hvor man i mange andre lande har talt om virksomhedernes sociale ansvar som en naturlig del af velfærdsstaten lige siden indførelsen af de første spæde elementer af velfærdsstat, bliver konceptet i den danske debat i de senere år i høj grad fremmet som noget nyt og innovativt.

Virksomhedens rolle som aktør gennem social ansvarlighed kan i hvert fald i USA føres tilbage til 1920'erne. Den moderne virksomheds adskillelse af ejere fra ledere er i denne forbindelse et vigtigt fænomen. Hvor der formentlig altid har eksisteret en social ansvarlighed i visse virksomheder, kendes der indtil 1920 kun enkelte eksempler, som nærmest må betragtes som udspring af virksomhedsejerens personlige moral eller religiøse opfattelse (Mitchell 1989, p. 9).

Det er bemærkelsesværdigt, at Henry Ford, som på mange måder anses for det ultimative symbol på den moderne industrialisme, også var en af de første til at tilføje et kapitel om social ansvarlighed til sine forretningsprincipper. Denne sociale ansvarlighed indeholdt blandt andet den berømte 5 dollar dagløn, som var væsentligt over den frie markedspris for en industriarbejder og en beskyttelse af medarbejderne med fysiske handicap. I 1922 indførte Standard Oil et endnu mere omfattende socialt kapitel, som inkorporerer mange af de tiltag, der i dag anses for grundlæggende lønmodtagerrettigheder, såsom ret til ferie (en uge per år!) 8 timers arbejdsdag, forsikring ved arbejdsskader, alderspension fra 65 år og livsforsikring. Disse tiltag er ikke udtryk

for enkelte personers filantropiske sindelag, men snarere for en generel tendens, som bredte sig i de store selskaber i USA på det tidspunkt (Mitchell 1989, p. 12f).

Denne historiske form af virksomhedernes sociale ansvar drejer sig dog næsten udelukkende om at tage vare på virksomhedens medarbejdere og deres familier. Virksomheden påtog sig en rolle i at sikre medarbejderne et minimum af social tryghed og samtidig sikre virksomheden en vis portion goodwill i omverdenen.

Det bør derfor heller ikke overses, at en stor del af incitamentet for at indføre sådanne sociale ordninger for en virksomhed er egennyttigt. Rekruttering af kvalificerede og stabile medarbejdere, nedsættelse af medarbejderomsætningen, afværgelse af strejker og generel øget produktivitet gennem tilfredse medarbejdere har sandsynligvis altid været væsentlige bevæggrunde for at oprette sådanne ordninger. Det er imidlertid, som diskuteret ovenfor, ikke en forudsætning, for at man kan opfatte et tiltag som udtryk for social ansvarlighed, at det er fraskrevet ethvert element af egen nytte. Tvært imod er det netop kendetegnende for mange af de historiske eksempler på virksomhedernes sociale ansvar, at de kombinerer god forretningssans med god opførelse.

Der er i øvrigt ikke meget, der tyder på, at virksomhederne i 1920'erne indførte disse foranstaltninger under væsentligt indtryk af truslen fra fagforeningerne, selv om der utvivlsomt har været et element af pro-aktivitet i forhold til at begrænse tilslutningen til fagforeningerne i tiltagene.

Det kan naturligvis diskuteres, hvorfor man ikke så den samme udvikling i Danmark eller for den sags skyld i det øvrige Europa som i USA. En vigtig grund er uden tvivl, at Danmark ikke har haft den tradition for store industrivirksomheder som USA. Det er et velkendt faktum, at den sociale ansvarlighed har haft sit udspring i de største virksomheder i den amerikanske økonomi (Mitchell 1989, p. 16). Danmarks sene industrialisering i forhold til USA gjorde formentlig, at der ikke var den store basis for at begynde at diskutere virksomhedernes ansvar før et godt stykke op i 1900-tallet. På det tidspunkt var staten imidlertid ved at etablere sig på det socialpolitiske område. I 1929 opnåede Socialdemokratiet regeringsmagten med social sikring af industriarbejderen som et væsentligt programpunkt og med Steines socialreform i 1933 blev socialpolitikken og det sociale ansvar i realiteten støbt solidt fast i en statslig interessesfære (Rostgaard & Fridberg 1998, p. 90).

En anden væsentlig årsag kan paradoksalt nok være fagforeningernes forholdsvis stærkere position i Danmark i begyndelsen af dette århundrede. Med en fast og

siden septemberforliget i 1899 gensidig respekteret modpart, var der kun i ringe grad et moralsk incitament i virksomhederne til at påtage sig et ansvar over for medarbejderne. Dette står i modsætning til USA, hvor fagforeningerne stod svagt, og hvor virksomhederne derfor stod over for et stærkere moralsk ansvar over for deres medarbejdere, hvis interesser ellers kun i ringe grad blev varetaget. Samtidig kunne virksomhederne bruge den sociale ansvarlighed til at afværge presset hen imod større organisering af arbejderne.

Set i et historisk perspektiv er det derfor klart, at der er væsentlige forskelle på den måde, som virksomhedernes sociale ansvar er blevet opfattet i forskellige lande. En af grundene til, at debatten om emnet opfattes som noget forholdsvis nyt i Danmark, er netop, at virksomhederne ikke hidtil i Danmark har haft noget særligt socialt ansvar. I andre lande har man derimod haft en længere tradition for, at virksomhederne indgik som en del af det sociale sikringsystem. I USA såvel som Tyskland er det fx normalt, at arbejdsgiverne betaler sociale forsikringer såsom sygesikring for medarbejderne, ligesom det ofte er sværere at afskedige medarbejdere, end det er tilfældet i Danmark. Det er derfor klart, at spørgsmålet om virksomhedernes sociale ansvar har en anderledes konkret karakter for en tysk eller amerikansk virksomhedsleder end for en dansk ditto.

Virksomhedernes sociale ansvar i de vestlige velfærdsstater

Det forekommer indlysende, at virksomhedens rolle i forhold til det sociale ansvar er afhængig af, hvilken form for statslig velfærdsstruktur der er til stede. I en efterhånden klassisk distinktion opdeles velfærdsstater i tre typer: Den liberale velfærdsstat, som er typisk for USA og Storbritannien, den konservative, korporatistiske velfærdsstat, som udspringer af en socialkonservativ kontinentaleuropæisk tradition og især findes i Tyskland og Frankrig og endelig den socialdemokratiske eller universalistiske velfærdsstat, som bedst repræsenteres af de skandinaviske velfærdsstater (Esping-Andersen 1990, p. 26f).

Det er inden for denne typologi klart, at virksomhederne traditionelt er blevet pålagt et større socialt ansvar i de liberale og korporatistiske velfærdsstatsregimer, netop fordi den statslige rolle i velfærdsforsyningen har været forholdsvis tilbagetrukket af den ene eller anden grund. I de socialdemokratiske velfærdsregimer har der derimod været et eksplicit ideal om lighed kombineret med en høj standard i de sociale ydelser. Dette er i vidt omfang realiseret ved at lade statslige institutioner stå for velfærdsforsyningen, hvilket igen resulterede i en mindre rolle for såvel virksomheder som familie (Esping-Andersen 1990, p. 28).

Dette er formentlig også en væsentlig grund til, at man i disse år kan diskutere virksomhedernes sociale ansvar som en ny og fremadvisende tendens i Danmark, på trods af at man i andre lande har en lang og veludviklet tradition på området. Det sociale ansvar har simpelt hen en anden karakter og udfylder en anden funktion i et universalistisk velfærdsregime som det danske sammenlignet med andre typer af velfærdsstatsregimer.

I den amerikanske tradition er der således som nævnt en meget stærk fokus på det, man kan kalde ”udbyder-dimensionen” af virksomhedernes sociale ansvar: At virksomhederne simpelthen stiller de primære velfærdsgoder til rådighed for samfundet. Mest tydeligt er det i forhold til pensionsordninger og sygeforsikring, som i USA normalt stilles til rådighed for den arbejdende befolkning af virksomhederne. Dermed bliver virksomheden på mange områder som en primær udbyder af velfærdsgoder i fx USA. I Danmark er det derimod en mere sekundær funktion, man stræber efter at få virksomheden til at udfylde. Det vil sige, at virksomhederne skal påtage sig et socialt ansvar, hvor det offentlige ikke er i stand til eller har ressourcer til at påtage sig ansvaret. Der er derimod næppe nogen forventning om, at virksomheder i Danmark skal påtage sig en del af det primære sociale ansvar.

Ifølge Esping-Andersens velfærdsstatstypologi, er der umiddelbart overladt den mindste rolle til virksomheder (og andre økonomiske eller civile aktører) i den socialdemokratiske velfærdsstat, netop fordi staten er en så dominerende aktør på det sociale område.

Esping-Andersen påpeger, at i hvert fald på pensionsområdet var etableringen af velfærdsordninger præget af statslige såvel som erhvervsinitiativer i starten af det tyvende århundrede. Og i denne respekt var der ikke væsentlige forskelle mellem de angelsaksiske, skandinaviske og kontinentaleuropæiske lande (Esping-Andersen 1990, p. 94). De tidlige statslige ordninger betød langt fra et farvel til private ordninger. Tværtimod var der i velfærdsstaternes barndom et væsentligt marked for supplerende forsikringsordninger og virksomhedsinitiativer. Dette hang naturligvis også sammen med, at de sociale ordninger, der blev introduceret før anden verdenskrig, generelt havde meget lave ydelser.

Men der har siden været store forskelle i den måde balancen mellem private og offentlige ordninger har udviklet sig i de forskellige lande. Hvis man skal opstille en meget grov konklusion, kan man sige, at de liberale velfærdsstater kom til at basere sig på arbejdsgiverfinansierede frivillige ordninger. Den konservative velfærdsstatsmodel baserede sig på arbejdsgiverbetalte, men tvungne ordninger og statsligt regu-

lerede eller administrerede ordninger, mens den socialdemokratiske model kom til at basere sig på skattefinansierede, universelle ordninger.

Det er derfor ikke overraskende, at virksomhedernes sociale ansvar som begreb har fået en anden stilling i Danmark, end i andre europæiske lande eller i USA. I den socialdemokratiske velfærdsstat har staten en langt mere dominerede rolle, end i de andre regimer. Ikke alene er denne model præget af, at velfærdsstaten overtog de væsentlige omsorgsopgaver fra kvinderne og familien. Men markedet blev heller ikke overladt nogen særlig rolle i opgaveløsningen, hverken ved private forsikringsordninger, eller ved at virksomhederne blev pålagt nogen væsentlig del af det sociale ansvar.

Dette er på mange måder en naturlig følge af den målsætning, der ligger bag den socialdemokratiske velfærdsstat, nemlig at omsætte den politiske lighed til økonomisk og social lighed gennem en ”demokratisk klassekamp” (Korpi 1983, Goodin et al. 1999, p. 46). Der er således i denne velfærdsmodel større fokus på konflikt mellem ”klasserne”, og det er derfor naturligt, at virksomhederne ikke tiltros noget særligt potentiale i forhold til løsningen af sociale problemer. Tværtimod er det gennem det politiske system og via økonomisk omfordeling, at de sociale fremskridt skal ske.

Dette står i modsætning til den liberale model, hvor filantropi netop har været et væsentligt element i det sociale ansvar. I en liberal model er der ingen anden begrundelse for social ansvarlighed end den, der ligger i individuelle moralske eller religiøst begrundede hensyn. Men det står også i modsætning til den korporatistiske tradition med fastlagte sociale strukturer og veldefinerede rettigheder og pligter til forskellige samfundsgrupper og institutioner, herunder virksomheder, som har kendetegnet de konservative velfærdsstater.

Virksomhedernes sociale ansvar har derfor ikke spillet nogen særlig rolle i velfærdsmikset i lande med en socialdemokratisk velfærdsmodel. Og det er jo netop et kendetegn ved den danske udgave af virksomhedernes sociale ansvar, at man ikke har større forventninger til fænomenet, end at det skal udfylde en supplerende funktion i forhold til et veludbygget offentligt velfærdssystem: Virksomhederne skal bidrage til at øge arbejdsstyrken ved at beskæftige personer, som ellers ville have svært ved at bevare en tilknytning til arbejdsmarkedet, og i det hele taget bidrage til en øget social integration gennem arbejdsmarkedet af svage grupper. Men der er ikke på nogen måde tale om, at staten lægger en del af det primære sociale ansvar over på virksomhederne. Det er stadig det offentlige, der er garant for den sociale retfærdighed, og det er det offentlige, som afholder udgifterne ved de sociale ydelser.

Virksomhedernes sociale ansvar i ansøgerlandene

I ansøgerlandene i Central- og Østeuropa har det sociale ansvar og virksomhedernes rolle en historie, som adskiller sig væsentligt fra velfærdsstatens udvikling i de vestlige lande. Under det planøkonomiske system var skelnen mellem stat og marked på mange måder irrelevant, og i praksis var en væsentlig del af den offentlige service organiseret i og af virksomhederne.

Det var således ikke ualmindeligt, at de store virksomheder stillede børnehaver, butikker, boliger og andre sociale goder til rådighed for medarbejderne. I forbindelse med afviklingen af planøkonomien og privatiseringen af en stor del af de statsejede virksomheder var det almindeligvis nødvendigt, at en del af det betydelige sociale ansvar, som lå hos virksomhederne, kunne overføres til andre institutioner, hvis virksomhederne skulle være konkurrencedygtige på et frit marked. I praksis er dette sket på flere forskellige måder (se fx Lieberman et al. 1997), men det samlede resultat er selvsagt blevet en tilnærmelse til den vestlige model og et betydeligt mindre formelt socialt ansvar for virksomhederne.

Mens der således i Danmark og andre vestlige lande har været stigende fokus på virksomhedernes sociale ansvar som en fremtidig del af velfærdsmikset, kan det umiddelbart forekomme paradoksalt, at man i de Central- og Østeuropæiske lande har frigjort virksomhederne fra det ganske omfattende sociale ansvar, de tidligere havde. I den forbindelse må man dog huske på, at virksomhederne i planøkonomierne ikke var underlagt konkurrencevilkår, men skulle opfylde politiske såvel som økonomiske mål. I en markedsøkonomi er virksomhedernes evne til at påtage sig et socialt ansvar imidlertid betinget af evne til at kunne producere et overskud. Der skal være et overskud, som kan finansiere den sociale ansvarlighed. Det sociale ansvar, som virksomhederne havde i planøkonomierne, kan derfor ikke umiddelbart sammenlignes med virksomhedernes sociale ansvar i den form, vi kender det i de vestlige markedsøkonomier.

Nogle af de væsentligste dimensioner i virksomhedernes rolle i forskellige typer af velfærdsstater er forsøgt sammenfattet i figur 6.1. I figuren ses forskellene mellem velfærdsstatsmodellerne i forhold til vigtigheden af virksomhedernes sociale ansvar i velfærdsstaten, graden af politisk styring af virksomhedernes sociale ansvar, balancen mellem frivillighed fra virksomhedernes side og tvungne tiltag samt den historiske baggrund for virksomhedernes sociale ansvar. Figuren er således en grov sammenfatning af den ovenstående diskussion.

Figur 6.1. Virksomhedernes sociale ansvars rolle i forskellige velfærdsstatstyper

	<i>Velfærdsstatstype</i>			
	<i>Liberal</i>	<i>Konservativ</i>	<i>Socialdemokratisk</i>	<i>Eks-kommunistisk</i>
Vigtighed i velfærdsmikset	Stor	Stor	Lille	Moderat/lille (aftagende)
Frivillighed	Hovedsageligt frivilligt	Forhandlet/pålagt	Næsten udelukkende frivilligt	Frivilligt/med gamle forpligtelser
Politisk kontrol/styring	Begrænset Holdningspåvirkning og enkelte lovbestemte programmer	Betydelig Lovgivning og treparts-aftaler	Lille Holdningspåvirkning og enkelte tiltag til treparts aftaler	Lille Overvejende fokus på beskæftigelsen
Historisk stilling	Lang historie Udspringer af etiske og strategiske overvejelser i virksomhederne	Lang historie Udviklet gennem en korporatistisk tradition	Ingen traditionel rolle	Frigørelse fra et meget væsentligt ansvar i planøkonomien

Figuren er et forsøg på at tydeliggøre forskellene imellem velfærdsstatsmodellerne og fremdrage nogle hoveddimensioner. For det første er det klart, at virksomhederne har en stor betydning såvel som en lang historie i både den liberale og den konservative velfærdsmodel. Dette står i modsætning til den socialdemokratiske velfærdsstatsmodel, hvor det sociale ansvar, formentlig primært af politiske årsager, har været placeret næsten udelukkende hos den offentlige sektor. I de eks-kommunistiske lande, er der formentlig politiske såvel som økonomiske grunde til, at virksomhedernes sociale ansvar i dag spiller en forholdsvis begrænset rolle.

Hvor virksomhedernes sociale ansvar har stor betydning i en liberal såvel som en konservativ velfærdsmodel, ses der imidlertid store forskelle mellem de to modeller i forhold til graden af frivillighed i forhold til virksomhedernes engagement og graden af politisk styring. I den liberale såvel som den socialdemokratiske model er virksomhedernes sociale ansvar i vid udstrækning frivilligt, og virksomhedernes engagement bunder i strategiske eller etiske overvejelser. Den politiske styring er i det væsentligste begrænset til forsøg på holdningspåvirkning og lov- eller aftalebeskyttelse af basale rettigheder. I den konservative velfærdsstatstype udspringer virksomhedernes sociale ansvar derimod af en lang tradition for korporatisme, og virksom-

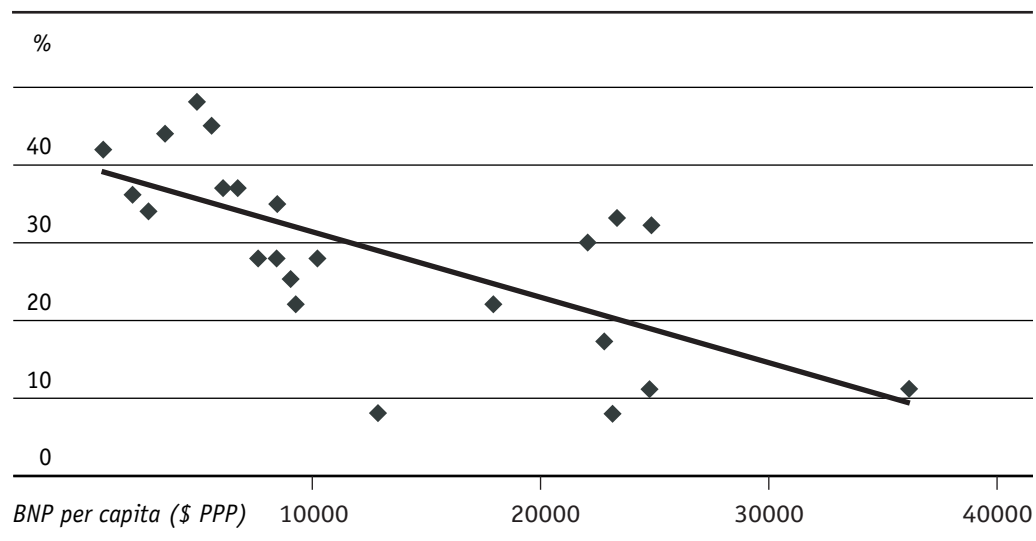
hedernes sociale engagement er i vid udstrækning styret af lovgivning eller formelle aftaler mellem arbejdsmarkedets parter.

I de tidligere kommunistiske lande har den politiske fokus i overvejende grad været på at skabe en fungerende markedsøkonomi, med økonomisk rentable virksomheder, som kan sikre velstand og beskæftigelse. Samtidig har det forhold, at der har været behov for at frigøre de tidligere statslige virksomheder fra deres sociale ansvar i forbindelse med privatiseringer formentlig ikke fremmet virksomhedernes sociale ansvar som en politisk sag.

Velstand og forventninger

I praksis viser det sig, at forskelligheder mellem landes velfærdsstatsmodeller og velstandsniveau afspejler sig i befolkningernes forventninger til virksomhedernes rolle i samfundet. I 1999 gennemførtes en stor international survey om befolkningens forventninger til virksomhedernes sociale ansvar i en lang række lande (The Millennium Poll on Corporate Social Responsibility, Environics International 1999). I figur 6.2 er på den lodrette akse angivet andelen af de respektive landes befolkning, som mener, at virksomhedernes rolle udelukkende er at ”skabe en profit, betale skatter, beskæftige personer og overholde alle love”, altså en negativ holdning til virksomhedernes sociale engagement. På den vandrette akse ses de respektive landes bruttonationalprodukt pr. indbygger.

Figur 6.2. Andel af befolkning, som mener at virksomhedernes rolle udelukkende er at skabe profit og overholde lovgivningen (år 2000)



Kilde: Egne beregninger baseret på Environics International, 1999; CIA, 2002

Der ses en tydelig sammenhæng mellem landenes generelle velstandsniveau, målt ved bruttonationalprodukt pr. indbygger og befolkningens holdninger til virksomhedernes sociale engagement. Jo mere velstående et land er, desto større forventninger har landets befolkning til, at virksomhedernes rolle i samfundet er andet og mere end blot at skabe værdier og beskæftigelse og overholde landets love.

Ud over den generelle, tydelige sammenhæng mellem velstand og forventninger til virksomhedernes samfundsmæssige engagement viser grafen nogle interessante grupperinger af landene.

Forventninger i ansøgerlandene

De fleste af landene i venstre side af grafen er lavt udviklede lande og tidligere kommunistiske lande med et lavt bruttonationalprodukt, og hvor befolkningens holdninger til virksomhedernes sociale engagement er forholdsvis negative. Denne negative holdning kan ses som et udtryk for, at ønsket om beskæftigelse og økonomisk vækst vejer tungt blandt befolkningen i disse lande. I lande, hvor der ikke findes en velfungerende markedsøkonomi, og hvor massiv arbejdsløshed og fattigdom er de primære problemer, er forestillingen om virksomheder, som skaber profit og beskæftigelse under respekt for landets love derfor i sig selv noget positivt. Ønsket om en højere social eller etisk ansvarlighed er således i nogen grad et fænomen, som forudsætter et højt velstandsniveau.

Men sammenhængen mellem velstand og ønsket om social ansvarlighed blandt virksomheder er ikke helt entydig. I figur 6.2 kan man blandt de mere velstående lande i grafens højre del se to grupper af lande, som skiller sig ud fra hinanden: En gruppe i bunden af figuren med høj velstand og stor forventning om social ansvarlighed og en anden gruppe øverst til højre for tendenslinien, som ligeledes har et højt velstandsniveau, men med langt mindre forventninger til det sociale ansvar blandt virksomhederne.

Forventninger i liberale velfærdsstater

De fem lande med den mindste andel af befolkningen, som mener, at virksomhederne ikke har noget særligt socialt ansvar, er Argentina, Australien, Canada, USA og Storbritannien. Når man ser bort fra Argentina, er der tale om netop de lande, som traditionelt siges at være de bedste eksempler på det liberale velfærdsregime. Det ser således ud til, at en lille statslig rolle på velfærdsområdet sammen med en høj levestandard medfører, at befolkningen har beskedne forventninger til virksomhedernes sociale engagement.

I den liberale velfærdsstat spiller virksomhederne en central rolle i den sociale sikring af borgerne. Som nævnt ovenfor udvikledes der allerede i starten af de 20. århundrede omfattende social ansvarlighed i amerikanske virksomheder. Denne ansvarlighed har udviklet sig til en anglosaksisk tradition for ”Corporate Social Responsibility”, særligt i USA. Den historiske baggrund for virksomhedernes sociale engagement i den liberale velfærdsstat er således præget af frivillighed, strategiske/konkurrencemæssige overvejelser og af en moralsk eller religiøs funderet etik.

Business ethics er således en standarddel af læseplanen på de fleste amerikanske MBA-programmer, som igen indgår i en væsentlig del af amerikanske topledereuddannelsesbaggrund (40 ud af de største 100 amerikanske virksomheder var i 2001 ledet af MBA-kandidater (Minzberg & Lampel 2001)). Denne inkludering af etiske og sociale aspekter i uddannelsen af en væsentlig del af de amerikanske ledere er om ikke andet i hvert fald et tegn på, at det sociale ansvar er en integreret del af ledelse i USA. Selv om det naturligvis ikke i sig selv er nogen garanti for, at virksomhederne i praksis udviser en større social ansvarlighed.

Virksomhedernes sociale ansvarlighed kan i den liberale velfærdsmodel forklares som dels virksomhedernes overtagelse af det sociale ansvar, som det offentlige i langt mindre grad end i de øvrige velfærdsmodeller har påtaget sig, dels som et resultat af strategiske overvejelser omkring det fordelagtige i at kunne tiltrække og fastholde en kvalificeret og motiveret arbejdsstyrke. Men det er interessant at iagttage, at denne model for virksomhedernes sociale ansvar sammen med landenes generelt høje velfærdsniveau tilsyneladende resulterer i en meget udbredt holdning i befolkningen om, at virksomhederne har et socialt ansvar.

Forventninger i konservative velfærdsstater

Ud over gruppen af lande med liberale velfærdsstatsregimer, ses der også en lille gruppe af tre lande oppe til højre over tendenslinien. Det er Japan, Tyskland og Italien, netop eksempler på konservative velfærdsstater. Dette kan være grunden til, at borgerne i disse lande har forholdsvis lave forventninger til virksomhedernes sociale engagement. I de konservative velfærdsstater har virksomhederne en formaliseret rolle i velfærdsforsyningen og er derfor til en vis grad socialt ansvarlige blot ved at overholde den gældende lovgivning.

Den konservative velfærdsstat adskiller sig fra den liberale dels i sin historiske baggrund, dels i det omfang formelle virksomhedernes sociale ansvar er reguleret gennem lovgivning og kollektive aftaler. I den typiske kontinentaleuropæiske velfærdsstat deltager virksomhederne ikke så meget i den sociale sikring af medarbejderne,

fordi det er fordelagtigt for virksomheden, eller fordi man føler et moralsk ansvar, men simpelthen fordi man er blevet pålagt et ansvar ved lov eller har påtaget sig det gennem aftaler og overenskomster.

Den konservative velfærdsstat udspringer i langt højere grad end de andre to typer af en korporatistisk tradition (Esping-Andersen 1990, p. 61). Med fremvæksten af det moderne industrisamfund i det 19. århundrede, overtog virksomhederne og de offentlige arbejdsgivere noget af det ansvar, som tidligere havde ligget i lavene. Grunden til at korporatistiske tendenser blev mere udbredt i de centraleuropæiske lande kan spores tilbage til disse landes forholdsvis sene industrialisering (sammenlignet med England og USA) og at lav, gilder og lignende selskaber bevarede deres indflydelse længere op i den moderne tid.

Den konservative velfærdsstat udspringer således af en vis portion skepsis over for det frie marked, Men samtidig afstandtagen fra en alt for direkte statslig intervention i økonomien. Den konservative velfærdsstat bygger derfor på, at ressourcer produceret i den private økonomi kan kanaliseres over til grupper i samfundet, som ikke selv kan sikre sig den nødvendige økonomi – fx familier ramt af arbejdsløshed eller pensionister (Kersbergen 1995, p. 190). Denne sociale omfordeling af værdier er sikret til dels gennem lovgivning og til dels gennem aftaler i korporatistiske systemer. De – i mange lande ganske substantielle – bidrag, som virksomhederne yder til velfærd, er således ikke udtryk for frivillighed eller strategiske overvejelser fra den enkelte virksomheds side, men snarere traditionelt og politisk begrundede forpligtelser, som er blevet pålagt virksomheden udefra.

Der indgik ikke nogen skandinaviske lande i den internationale survey, og det er derfor ikke muligt at sige noget om de tilsvarende holdninger til virksomhedernes sociale ansvarlighed inden for den skandinaviske eller socialdemokratiske velfærdsmodel. Imidlertid understøtter den tydelige gruppering af landene i henholdsvis den konservative og den liberale velfærdsstatsmodel, at der også i praksis er substantielle forskelle på opfattelsen af virksomhedernes sociale engagement, afhængig af de øvrige økonomiske såvel som institutionelle karakteristika i landet.

Perspektiver med østudvidelsen

Med de nye medlemslandes inklusion i det europæiske fællesskab er det naturligt at spørge sig selv, hvilken rolle virksomhederne kan have i disse lande. På den ene side har landene i Østeuropa en meget konkret erfaring med virksomhedernes sociale ansvar. I det planøkonomiske system havde virksomhederne et meget stort socialt

ansvar – hvor en virksomhed ofte var hele lokalsamfundets primære sociale institution med ansvar for børnepasning, boliger, pensioner mv. Til gengæld var de ikke virksomheder i en traditionel forstand. I planøkonomien producerede virksomhederne varer og tjenesteydelser, men de var ikke underlagt markedsvilkår. Hverken ved at være udsat for direkte konkurrence eller ved at være afhængige af at kunne skabe overskud. Virksomhedernes situation under planøkonomierne kan derfor ikke sammenlignes med virksomheder i almindelige markedsøkonomier.

Efter murens fald og indførelsen af markedsøkonomier i Østeuropa har landene generelt forsøgt at tilnærme sig en vestlig velfærdsmodel. Men der er, som det også fremgår af figuren ovenfor, væsentlige forskelle dels i landenes velstandsniveau, dels i befolkningernes syn på virksomhedernes rolle i samfundet. Dette kan meget vel tænkes at være en arv fra det tidligere kommunistiske system, hvor virksomhedernes sociale ansvar er set som en del af et forfejlet system. Men det kan også ses som en naturlig konsekvens af en mindre veludviklet markedsøkonomi, hvor befolkningens prioriteter først og fremmest går i retning af at få skabt stabile, profitable og lovlige virksomheder i en velfungerende markedsøkonomi.

Det kan derfor være nødvendigt at tage et skridt tilbage, før man kan tage to skridt frem i forhold til at etablere social inklusion og rummelighed på arbejdsmarkedet. Profitable virksomheder i en velfungerende markedsøkonomi er en forudsætning for, at virksomhedernes sociale ansvar kan eksistere.

Litteratur

CIA (2002)

World Fact Book 2002 www.cia.gov

Enviro-nics (1999)

The Millenium Poll on Corporate Social Responsibility – Executive Briefing. Enviro-nics International Ltd.

Esping-Andersen, G. (1990)

The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity.

Goodin, R.E., Heady, B., Muffels, R. & Dirven, H. (1999)

The Real Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Cambridge University Press

Kersbergen, K.V. (1995)

Social Capitalism – A Study of Christian Democracy and the Welfare State. London: Routledge

Kommissionen (2001)

Fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar. Grøn bog KOM(2001) 366.

Kommissionen (2002)

Meddelelse fra Kommissionen om Virksomhedernes sociale ansvar: Virksomhedernes bidrag til en bæredygtig udvikling. KOM(2002) 347.

Korpi, W. (1983)

The Democratic Class Struggle. London: Routledge.

Lieberman, I.W., Nestor, S.S. & Desai, R.M. (eds.) (1997)

Between State and Market: Mass Privatization in Transition Economies. Washington: The World Bank.

Minzberg, H. & Lampel, J. (2001)

MBA's as CEOs. Working Paper.

Mitchell, N.J. (1989)

The Generous Corporation: A political analysis of economic power. New Haven: Yale University Press.

Rostgaard, T. & Fridberg, T. (1998)

Caring for Children and Older People – A Comparison of European Policies and Practices. Social Security in Europe 6. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research, 98:20.

Bilagstabel 1.1. Nøgletal for nuværende og kommende EU-lande, 2001

	<i>Befolkning</i>	<i>Areal</i>	<i>Velstand</i>	<i>Beskæftigede, pct. af civil arbejdsstyrke</i>		
	<i>Millioner</i>	<i>1.000 km²</i>	<i>BNP per capita, KKP, EU-15=100</i>	<i>Landbrug</i>	<i>Industri</i>	<i>Service</i>
<i>EU 15</i>	377,5	3.236	100	4,2	28,7	67,1
Danmark	5,3	43	119	3,5	25,4	71,1
Finland	5,3	338	104	5,8	27,1	67,1
Sverige	8,9	450	100	2,9	24,4	72,7
Holland	16,0	42	112	3,1	21,6	75,3
Belgien	10,3	30	106	1,4	25,5	73,1
Luxembourg	0,4	3	191	1,5	21,4	77,0
Frankrig	57,8	550	101	4,1	26,0	69,9
Tyskland	82,2	357	105	2,6	32,8	64,6
Østrig	8,1	89	112	5,8	29,4	64,8
Italien	57,8	301	105	5,2	31,7	63,1
Spanien	39,5	505	83	6,5	31,6	61,9
Portugal	10,0	92	74	12,9	34,0	53,0
Grækenland	10,6	132	67	16,0	22,8	61,2
Irland	3,8	70	119	7,0	29,1	63,9
Storbritannien	59,8	243	100	1,4	24,9	73,7
<i>Ansøgerlande</i>	104,5	1.078	45	21,0	22,1	56,9
Estland	1,4	45	42	3,6	24,9	71,5
Letland	2,4	65	33	15,1	25,3	59,6
Litauen	3,7	65	38	16,5	27,2	56,3
Polen	38,6	313	40	19,2	30,7	50,1
Ungarn	10,0	93	51	6,1	34,5	59,4
Tjekkiet	10,3	79	57	4,9	40,5	54,6
Slovakiet	5,4	49	47	6,3	37,1	56,7
Slovenien	2,0	20	69	9,9	38,6	51,4
Bulgarien	8,2	111	28	9,7	32,7	57,6
Rumænien	22,4	238	25	44,4	25,8	29,7

Kilde: Eurostat (2002), Yearbook 2002, Eurostat (2002), Statistics in focus, Economy and Finance Theme 2, No. 41, Eurostat (2002), Statistics in Focus, Population and Social conditions, Theme 3, No. 19 & 20.

Bilagstabel 2.1a. Holdninger til konsekvenser af udvidelse, opdelt efter EU-lande, pct. i efterår 2001 samt i parentes udvikling fra 1997-2001 i procentpoint

	<i>Fred og sikkerhed</i>		<i>Ikke koste mere</i>		<i>Land mindre vigtig</i>		<i>Mere arbejdsløshed</i>	
	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>
Grækenland	82 (2)	9 (-3)	53 (17)	26 (-19)	37 (-2)	46 (0)	45 (-1)	36 (-1)
Sverige	75 (11)	20 (-3)	26 (0)	62 (11)	49 (6)	42 (1)	24 (2)	60 (5)
Danmark	73 (4)	24 (-1)	21 (-9)	70 (11)	47 (-1)	48 (1)	20 (-2)	70 (3)
Finland	68 (0)	21 (-1)	30 (0)	57 (1)	48 (11)	42 (-11)	30 (6)	56 (-5)
Holland	65 (-5)	20 (-3)	25 (-4)	53 (-9)	46 (9)	41 (-17)	30 (2)	44 (-14)
Spanien	63 (6)	18 (-1)	35 (7)	36 (-1)	30 (6)	49 (2)	29 (3)	45 (1)
Italien	62 (-4)	24 (3)	40 (4)	34 (0)	24 (3)	60 (1)	26 (1)	54 (3)
Belgien	61 (19)	29 (-12)	31 (6)	49 (-3)	44 (2)	43 (7)	41 (-3)	42 (9)
Portugal	60 (9)	22 (0)	32 (6)	41 (3)	40 (9)	41 (5)	44 (9)	33 (4)
Tyskland	59 (0)	25 (0)	21 (-1)	65 (5)	40 (7)	44 (-2)	51 (4)	28 (1)
<i>EU 15</i>	59 (0)	26 (1)	31 (3)	48 (-1)	38 (4)	46 (-1)	38 (3)	41 (0)
Luxembourg	57 (0)	36 (4)	43 (2)	44 (2)	43 (2)	49 (2)	38 (-10)	52 (16)
Østrig	55 (6)	33 (-1)	23 (-1)	62 (4)	34 (-5)	50 (7)	40 (-11)	41 (11)
Irland	54 (-5)	24 (0)	36 (-1)	40 (1)	56 (9)	26 (-8)	39 (3)	32 (-9)
Storbritannien	53 (-2)	31 (2)	33 (4)	43 (-5)	42 (-4)	34 (0)	36 (3)	36 (-5)
Frankrig	49 (-6)	38 (6)	29 (6)	52 (-3)	44 (7)	45 (-5)	42 (3)	40 (-6)

Kilder: European Commission (1997), Eurobarometer 48, European Commission (2002a), Eurobarometer 56.

Bilagstabel 2.1b. Holdninger til konsekvenser af udvidelse, opdelt efter EU-lande, pct. i efterår 2001 samt i parentes udvikling fra 1997-2001 i procentpoint

	<i>Mindre hjælp til medlemmer</i>		<i>EU vigtigere</i>		<i>Rigere kultur</i>	
	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>	<i>Enig</i>	<i>Uenig</i>
Grækenland	51 (-10)	29 (5)	84 (1)	7 (0)	82 (6)	8 (-6)
Sverige	61 (5)	24 (2)	85 (5)	10 (0)	69 (9)	21 (-6)
Danmark	65 (3)	25 (1)	82 (-2)	13 (2)	66 (4)	27 (-1)
Finland	64 (3)	25 (-1)	77 (-2)	14 (1)	76 (1)	15 (-2)
Holland	49 (0)	29 (-9)	81 (-3)	9 (-2)	63 (-1)	21 (-7)
Spanien	46 (3)	27 (4)	71 (11)	12 (-5)	70 (3)	11 (0)
Italien	34 (2)	37 (-1)	72 (3)	13 (-2)	73 (1)	14 (2)
Belgien	45 (5)	33 (5)	76 (12)	16 (-4)	66 (5)	22 (-2)
Portugal	62 (10)	18 (1)	67 (4)	14 (4)	63 (-2)	17 (8)
Tyskland	55 (4)	21 (-1)	64 (2)	20 (1)	61 (12)	23 (-6)
<i>EU 15</i>	48 (1)	27 (1)	68 (1)	17 (0)	64 (3)	20 (-1)
Luxembourg	41 (-3)	42 (5)	79 (12)	15 (-3)	79 (12)	14 (-4)
Østrig	50 (0)	29 (2)	67 (8)	18 (-6)	60 (9)	24 (-6)
Irland	69 (1)	12 (-2)	70 (1)	10 (-3)	65 (2)	12 (-5)
Storbritannien	45 (-6)	25 (2)	56 (-6)	22 (3)	48 (-2)	28 (0)
Frankrig	47 (-3)	31 (5)	66 (-7)	22 (5)	65 (-7)	23 (4)

Kilder: European Commission (1997), Eurobarometer 48, European Commission (2002a), Eurobarometer 56.

Bilagsoversigt 4.1. Rådets anbefalinger til beskæftigelsespolitikken i Danmark, Tyskland og Storbritannien, 2000-2002

	2000	2001	2002
Danmark	<p>- Fortsætte reformerne af skattesystemet og de sociale ordninger, således at det generelle skattetryk på arbejde reduceres, herunder især skattetrykket på lave indkomster, og incitamentet til at tage beskæftigelse eller forblive i beskæftigelse styrkes. Reformen af efterløns- og orlovsordningerne bør fuldføres og nøje overvåges i lyset af behovet for at øge udbuddet af arbejdskraft.</p> <p>- Fremme uddannelse og øge jobmulighederne for ledige kvinder og i forbindelse med mainstreamingsstrategien undersøge, hvordan den nuværende erhvervsmæssige og sektorbestemte kønsopdeling på arbejdsmarkedet kan mindskes.</p>	<p>- Videreføre og føre nøje tilsyn med gennemførelsen af igangværende reformer med henblik på at nedbringe det samlede skattetryk på arbejde, især for de små indkomster.</p> <p>- Øge incitamenterne til at tage arbejde eller blive på arbejdsmarkedet og fortsætte med at føre nøje tilsyn med reformen af efterløns- og orlovsordningerne i betragtning af behovet for at øge arbejdskraftudbuddet.</p> <p>- Fortsætte indsatsen for at udvikle en strategi, som mere effektivt tager højde for ligestillingsaspektet, og en sammenhængende strategi til nedbringelse af det nuværende omfang af kønsopdelingen på arbejdsmarkedet.</p>	<p>- Videreføre og føre nøje tilsyn med gennemførelsen af igangværende reformer med henblik på at nedbringe det samlede skattetryk på arbejde, især ved at sænke den høje marginalbeskatning af små og mellemstore indkomster.</p> <p>- Videreføre incitamentet til at få endnu flere i arbejde, navnlig ved at fortsætte bestræbelserne på at udvikle det rummelige arbejdsmarked og øge indsatsen for at integrere indvandrerne på arbejdsmarkedet.</p>
Tyskland	<p>Styrke den forebyggende politik ved tidligt at træffe foranstaltninger baseret på individuelle behov for at forhindre, at folk bliver langtidsarbejdsløse. Tyskland bør øge ambitionsniveauet for de nuværende mål, så tilgangen til langtidsarbejdsløshed kan bringes ned på niveau, der er nået i de medlemslande, som klarer sig bedst.</p>	<p>- Fuldende gennemførelsen af en forebyggende strategi, som er baseret på hurtig indgriben for at opfylde individuelle behov og forhindre folk i at blive langtidsledige; der bør føres nøje tilsyn med, hvilke fremskridt der gøres med hensyn til at nå fælles og nationale mål.</p> <p>- Fortsætte med at undersøge de hindringer og demotive-</p>	<p>- Styrke bestræbelser på at forhindre arbejdsløse glider over i langtidsledighed, især i den østlige del af landet og med hensyn til etniske minoriteter og indvandrere, og forbedre effektiviteten af de aktive arbejdsmarkedspolitikker.</p> <p>- Videreføre arbejdet med at fjerne hindringer og motivationsdæmpende faktorer, som bidrager til at holde ældre og</p>

	2000	2001	2002
Tyskland (fortsat)	<p>- Vedtage og gennemføre en sammenhængende strategi for at udnytte servicesektorens jobskabelsespotentiale omfattende retlige, fiskale og andre foranstaltninger for at mindske byrderne i forbindelse med at oprette nye virksomheder.</p> <p>- Foretage en undersøgelse af, hvilke negative incitamenter inden for skattesystemet og de sociale ordninger, der kan modvirke arbejdsdeltagelsen for alle grupper og især for ældre arbejdstagere. Tyskland bør navnlig revurdere de eksisterende politikker, som fremmer tidlig pensionering, og overveje, hvilke politikker, der bedst vil kunne forhindre tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet og fremme beskæftigelse af ældre arbejdstagere.</p> <p>- Fortsætte og kontrollere sin indsats for gradvis at nedsætte skatetrykket på arbejde ved at reducere skatter og sociale sikringsbidrag. Der bør navnlig foretages en yderligere reduktion af arbejdskraftsomkostningerne i den nederste del af lønskalaen, samtidigt med at behovet for en skattemæssig konsolidering tilgodeses.</p>	<p>rende faktorer, som kan indvirke på de forskellige grupper og især de ældres tilskyndelse til at søge arbejde; der bør føres tilsyn med de ældre arbejdstageres erhvervsfrekvens, ligesom der bør vedtages yderligere foranstaltninger for at øge denne gruppes beskæftigelsesegnethed.</p> <p>- Løse problemet med kvalifikationsgab på arbejdsmarkedet ved at forbedre rammebetingelserne for og herunder incitamenterne til efteruddannelse samt lærlingeuddannelse i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og ved yderligere at opstille en sammenhængende strategi og såvel kvalitative som kvantitative mål for livslang uddannelse. Der er behov for foranstaltninger på skolerne og i uddannelsesinstitutionerne for at sikre en lettere overgang til moderne job på arbejdspladserne.</p> <p>- Videreføre og kontrollere sin indsats for yderligere at lette skatetrykket på arbejde med nedsættelser af skatter og sociale sikringsbidrag. Der bør foretages en yderligere reduktion af arbejdskraftsomkostningerne, også i den nederste del af lønskalaen, samtidigt med at behovet for en finans-</p>	<p>andre risikogrupper udenfor arbejdsmarkedet; undersøge og informere om igangværende og aftalte aktioners effektivitet og vedtage nye foranstaltninger for at forbedre beskæftigelsesevnen for arbejdstagere over 55 år.</p> <p>- Tage skridt til at gøre arbejdskontrakter og -tilrettelæggelsen mere fleksibel; løse problemet med kvalifikationskløfter på arbejdsmarkedet. Arbejdsmarkedets parter og regeringen opfordres til hver på sit kompetenceområde at styrke indsatsen for at øge kvaliteten af efter- og videreuddannelse og indføre systemer for godkendelse af formel og non-formel uddannelse.</p> <p>- Videreføre arbejdet med at nedsætte skatter og sociale bidrag i den nederste del af lønskalaen, så det kan betale sig at arbejde, og så udsigterne til at komme i arbejde bliver realistiske og rimelige; undersøge og udarbejde en rapport om iværksatte foranstaltninger.</p> <p>- Styrke indsatsen for at reducere forskellene mellem mænds og kvinders løn og se nærmere på, hvordan skattesystemet og de sociale ordninger påvirker kvinders beskæftigelsessituation; skaffe</p>

	<i>2000</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>
Tyskland (fortsat)	- Træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at forbedre og tilpasse det statistiske system, således at der inden 2000 kan tilvejebringes data, som er forenelige med de fælles politikindikatorer. Tyskland bør også overveje at indføre kvartalsvise arbejdsstyrkeundersøgelser.	politisk konsolidering tilgodeses. - Videreføre og styrke den tostrengede strategi, som kombinerer inddragelse af ligestillingsaspektet i udformningen af politikker med specifikke ligestillingsfremmende foranstaltninger, idet opmærksomheden særlig rettes mod skattesystemet og de sociale ordningers indflydelse på kvindernes beskæftigelsessituation, og det tilstræbes at reducere de kønsbetingede lønforskelle.	flere børnepasningsfaciliteter, som i højere grad er indpasset efter arbejdstider og skoletider. Gennemførelsen af disse foranstaltninger bør foretages i samarbejde med alle berørte parter på alle niveauer og overvåges ved hjælp af passende kontrollable indikatorer og mål.
Storbritannien	- Fokuserer på lønforskellene mellem mænd og kvinder og udforme en politik, der kan tage fat på dette problem, idet det bl.a. bygges på de positive virkninger, som forventes af indførelsen af minimumsløn i 1998. - Tilskynde til, at der indgås partnerskaber, således at arbejdsmarkedets parter på alle relevante områder kan indgå aftaler om modernisering af arbejdets tilrettelæggelse med det mål at øge virksomhedernes produktivitet og konkurrenceevne, samtidigt med at der opnås den nødvendige balance mellem fleksibilitet og tryghed.	- Tilstræbe en bedre afbalancering i gennemførelsen af foranstaltningerne i retningslinjerne, således at indsatsen for at modernisere arbejdets tilrettelæggelse styrkes og synliggøres, især ved at fremme indgåelse af partnerskaber mellem arbejdsmarkedets parter på alle niveauer, hvor det tjener et formål. - Tilstræbe en udligning af de kønsbestemte lønforskelle og forbedre børnepasningsfaciliteterne, så det bliver lettere for mænd og kvinder med forsørgelsesforpligtigelser overfor børn at tage arbejde, samt være særligt opmærksom på de enlige forældres behov.	- Yderligere fremme indgåelsen af sociale partnerskaber på nationalt plan for navnlig at øge produktiviteten og modernisere arbejdslivet. - Styrke indsatsen for at nedbringe lønforskelle mellem mænd og kvinder og afhjælpe den ulige repræsentation af mænd og kvinder i forskellige erhverv og sektorer ved at inddrage alle relevante aktører, herunder arbejdsmarkedets parter, og gøre det muligt at føre tilsyn ved hjælp af passende kontrollerbare indikatorer og mål; fortsætte gennemførelsen af og tilsynet med indvirkningen af de foranstaltninger,

	2000	2001	2002
Storbritannien (fortsat)	<p>- Forbedre det statistiske overvågningssystem, således at politikindikatorer om forebyggelse og aktivering kan tilvejebringes i 2000 i overensstemmelse med de aftalte definitioner og metoder.</p> <p>- Videreføre bestræbelserne på at udvikle og forbedre kvaliteten af børnepasningsfaciliteterne, så især kvinder i højere grad får mulighed for efter ønske at tage deltids- eller fuldtidsarbejde.</p>	<p>- Iværksætte særligt virksomme arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger for arbejdsløse voksne inden tolv måneders ledighed, så flere bliver omfattet af de arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, og supplere den støtte, der ydes gennem arbejdsløshedsdagpenge.</p>	<p>der er blevet truffet med henblik på at skaffe flere økonomisk overkommelige børnepasningsfaciliteter.</p>

Kilde: EFT L 72 af 21.3.2000, EFT L 22 af 21.1.2001 og EFT L 60 af 18.2.2002.

Socialforskningsinstituttet

Herluf Trolles Gade 11

1052 København K

Tlf. 33 48 08 00

Fax 33 48 08 33

Mail sfi@sfi.dk

Web www.sfi.dk

Oplag: 1.500

Layout: Replic

Foto: john@eley.dk

Tryk: Mediefabrikken

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer bedes sendt til instituttet.

Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa

Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa bidrager med oplysninger om og svar på centrale spørgsmål som fx: Påvirker EU og dets udvidelse beskæftigelsespolitikken i Danmark og andre europæiske lande? Overtager EU gradvist ansvaret for beskæftigelsespolitik? Fører udvidelsen af EU til en underminering af dansk beskæftigelsespolitik? Kan de nye EU-lande lære af Danmark og andre EU-lande? EU står efter alt at dømme overfor at blive udvidet med 10 lande og godt 100 millioner personer. Aldrig før har så mange lande stået over for optagelse, og aldrig før har økonomiske og sociale forskelle mellem nuværende og kommende EU-lande været større. Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa og Velfærdspolitik i et nyt Europa er to artikelsamlinger fra Socialforskningsinstituttet, der undersøger beskæftigelses- og velfærdspolitikken i EU, i både nye og gamle EU-lande på den baggrund.

Socialforskningsinstituttet 02:17

85,00 kr. inkl. moms

ISSN 1396-1810

ISBN 87-7487-694-5