

Arbeids- og sosialpolitikk i EU - status og utviklingstrekk

Halvårsrapport: andre halvår 2013

1. Sammendrag

- *Kommisjonen la fram sine høstanslag for økonomien under hovedoverskriften «emerging from recession». Omslaget en ser for seg kommer likevel gradvis og ulikt for de forskjellige landene. Det er også lite som tyder på at arbeidsmarkedet vil bedre seg vesentlig de nærmeste par årene.*
- *Sysselsettingen fortsetter å vise en negativ trend, men med store variasjoner mellom medlemslandene. Mens det har vært vekst i sysselsettingen i de baltiske land og Irland har sysselsettingen i flere sørlige landene, som Italia og Spania, fortsatt å falle.*
- *Arbeidsledigheten har siden begynnelsen av 2013 vært relativt stabil. I september 2013 var det en ledighetsrate på 11 prosent, som tilsvarer 26,9 millioner ledige.*
- *Antall langtidsledige (ledige i mer enn ett år) øker stadig, og nådde ved utgangen av 2. kvartal 2013 det høyeste nivået som har vært registrert med 12,5 millioner ledige.*
- *Ungdom har blitt hardest rammet av den økonomiske krisen, og ungdomsledigheten (aldersgruppen 15-24 år) var i september 2013 på 23,5 prosent. Dette er 0,4 prosentpoeng høyere enn på samme tid året før, men nivået holdt seg stabilt i første del av 2013. Ungdomsledigheten varierer fra 7,7 prosent i Tyskland og 8,7 prosent i Østerrike til 56,5 prosent i Spania og 57,3 prosent i Hellas.*
- *For å styrke den sosiale dimensjonen i den økonomiske og monetære union ble det foreslått å innlemme flere sosiale indikatorer i koordineringen av den økonomiske politikken. Det er i sysselsettingsrapporten tatt inn et såkalt «scoreboard» med nøkkelindikatorer, men disse er kun til analytiske formål. Nye initiativer for å styrke den sosiale dimensjonen i Eurosonen vil være frivillig for de land som står utenfor.*
- *Tidligere meldte tiltak for å bekjempe ungdomsledigheten er presentert, og det er et stort påtrykk på medlemslandene for å gjennomføre ungdomsgarantien.*
- *Det pågår debatt om fri bevegelse av personer innen EU og virkningene av dette på velferdsordninger. Debatten er dels anført av Storbritannia, blant annet i sammenheng med at overgangsordningene for arbeidstakere fra Bulgaria og Romania opphører ved årsskiftet. Det er ulike syn mellom avsender- og mottakerland, og Kommisjonen verner om retten til fri bevegelse.*
- *I møtet for arbeids- og sosialministrene 9. desember kom man til politisk enighet om håndhevsingsdirektivet til utestasjoneringsdirektivet, og det vil nå komme til forhandlinger mellom Rådet og Europaparlamentet.*

Finn Ola Jølstad
Arbeids- og sosialråd

1. Vekst, sysselsetting og arbeidsledighet

I [Europakommisjonens høstanslag for økonomien](#) fra november 2013 legger Kommisjonen til grunn at EU samlet vil ha nullvekst i inneværende år, mens Euroområdet fortsatt vil være i resesjon (fall i BNP). Det antas at det samlet blir positiv vekst i annet halvår i 2013. For EU samlet sett ser en for seg en utvikling med moderat vekst både i 2014 og 2015. Kommisjonen anslår at alle landene (med unntak av Kypros og Slovenia) vil oppnå positiv vekst i BNP i 2014.

Anslaget om nullvekst for EU28 i 2013 er en liten oppjustering siden våranslaget i mai 2013, mens Kommisjonen opprettholder anslaget for veksten i BNP for 2014 på 1,4 pst. For Euroområdet ventes veksten å tilta fra -0,4 pst. i 2013 til 1,2 pst. i 2014. Dette er en liten nedjustering av anslaget for 2014.

For de fem største økonomiene i EU (Tyskland, Frankrike, Italia, Spania og Storbritannia) er vekstanslagene for 2013 litt oppjustert, med størrelsesorden 0,1 til 0,5 prosentpoeng. Unntakene er anslagene for Storbritannia som oppjusteres fra 0,6 til 1,3 pst., og for Italia hvor de nedjusteres fra -1,3 til -1,8 pst. Mange av landene vil fremdeles få nedgang i BNP i 2013. Dette gjelder alle landene som mottar krisepakker, med unntak av Irland (0,3 pst. vekst), men også Nederland, Finland, Tsjekkia og Kroatia.

Kommisjonen viser til at til tross for noen positive tegn i økonomien er det fortsatt stor usikkerhet om den videre utvikling og de enkelte anslag. Men, nedsiderisikoen skal nå være redusert fra tidligere, i følge Kommisjonen.

Syssetningen fortsetter å vise en negativ trend. I følge [Draft Joint Employment Report](#) fra november 2013 var det ved utgangen av 2012 en sysselsetningsrate for aldersgruppen 20-64 på 68 prosent, og gapet til EUs 2020 mål om 75 prosent er økende. Mellom 2. kvartal 2002 og 2. kvartal 2013 falt sysselsetningsraten med 0,6 prosentpoeng i Eurosonen og 0,42 prosentpoeng i EU28. Det er store ulikheter mellom land. Etter en negativ sysselsetningsutvikling de første årene under krisen er det igjen vekst i sysselsettingen i de baltiske land og Irland. I de sørlige landene, som Italia og Spania, har sysselsettingen fortsatt å falle. Sysselsettingen har falt mest for menn.

Arbeidsledigheten har siden begynnelsen av 2013 vært relativt stabil. I september 2013 var det en ledighetsrate på 11 prosent, som tilsvarer 26,9 millioner ledige. Sammenlignet med september 2012 steg ledigheten i 16 medlemsland (mest i Hellas, Kypros, Italia og Nederland), og falt i 12 medlemsland (mest i de baltiske land, Irland og Ungarn). Utviklingen i ledige følger i store trekk utviklingen i BNP mellom disse landene.

Antall *langtidsledige* (ledige i mer enn ett år) øker stadig, og nådde ved utgangen av 2. kvartal 2013 det høyeste nivået som har vært registrert med 12,5 millioner ledige. Siden 2008 er det mer enn en dobling i langtidsledigheten, og det har vært økning i alle land med unntak av Tyskland og Luxembourg.

Ungdom har blitt rammet hardest av den økonomiske krisen og *ungdomsledigheten* (aldersgruppen 15-24 år) var i september 2013 på 23,5 prosent. Dette er 0,4 prosentpoeng høyere enn på samme tid året før, men nivået holdt seg stabilt i første del av 2013. Ungdomsledigheten varierer fra 7,7 prosent i Tyskland og 8,7 prosent i Østerrike til 56,5 prosent i Spania og 57,3 prosent i Hellas.

Risikoen for å havne i *fattigdom og sosial ekskludering* er økende, og det er økende forskjeller mellom medlemsland. Det er størst økning i risiko for fattigdom og sosial ekskludering blant de i arbeidsdyktig alder, i hovedsak på grunn av økende ledighet og langtidsledighet, og flere som bor i husholdninger med lav arbeidsmarkedstilknytning.

2. Prioriteringer for arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken

Det [litauiske formannskapet](#) for andre halvår 2013 la i sitt program vekt på de tre overordnede prioriteringene troverdighet, vekst og åpenhet. Troverdighet knytter an til å gjenskape tillit til EU som institusjon med finanskrisen som bakteppe. Stikkord er bedre håndtering av offentlig finanser, utvikling av en felles bankunion og fordyping av valutaunionen. Et Europa i vekst handler om å styrke den indre markedet og skape økonomisk vekst og sysselsetting. Åpenhet dreier seg om integrering av/med de østlige nabolandslandene, smartere yttergrenser, bedre samordning av energipolitikken utad og frihandel med bl.a. USA, Japan og Canada.

Innen arbeids- og sosialfeltet omfattet prioriteringene:

- Ungdomsledigheten, inklusive fokus på effektiv implementering av ungdomsgarantien
- Sikre tilstrekkelig finansiering for instrumentene til aktiv arbeidsmarkedspolitikk (Merknad: EUs langtidsbudsjett, Sosialfondet)
- Sikre bedre sikring av vilkår for arbeidstakere, inklusive den mobile arbeidskraften
- Håndhevsdirektivet til utsendingsdirektivet
- Direktiv for å sikre rettighetene til arbeidstakere i kontekst av fri bevegelse for arbeidstakere

Det [greske formannskapet](#) for 1. halvår 2014 har lagt fram sine hovedprioriteringer innen de tre områdene 1) vekst, jobber, samhörighet – som dreier seg om å videreføre det økonomiske samarbeidet med sikte på å sikre investeringer og jobbskaping 2) åpent Europa – som har som hovedmål å sikre stabiliteten til Euroen 3) migrasjon, mobilitet, grenser – som skal se på utfordringene og byrdefordelingen av migrasjonsstrømmene, samtidig som de positive aspektene ved styrt innvandring skal løftes fram.

Det horisontale temaet om EUs maritime politikk skal gå igjen i alle de tre prioriterte områdene for det greske formannskapet.

Innen arbeids- og sosialfeltet omfatter prioriteringene:

- Å fremme sysselsetting gjennom å fokusere på effektive strukturer, finansielle instrumenter og institusjonelle reformer
- Styrke den sosiale dimensjon til den økonomiske og monetære union ved å legge vekt på sosiale investeringer og sosial innovasjon
- Fremme dialog med arbeidslivets parter på alle nivåer, og mobilisere alle aktører for å øke sysselsettingen og styrke den sosiale dimensjonen av EUs politikk

3. Det europeiske semester og den sosiale dimensjon

[EU 2020](#) er EUs tiårige vekststrategi. Strategien skal bidra til at landene samordner sin politikk for å nå de felles målsettinger. Det er satt fem overordnede mål, herunder å styrke innsatsen på forskning, styrke høyere utdanning og redusere frafall, og miljømålsettinger med lavere utslipp og høyere energieffektivitet. Innen arbeids- og sosialområdet er det to målsetninger:

- Økt sysselsetting - fra 69 til 75 prosent (aldersgruppen 20-64)
- 20 millioner færre skal være i fattigdom eller i risikogruppen for fattigdom og sosial ekskludering

Hovedansvaret for arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken ligger hos medlemslandene, men disse politikkområdene er også sett på som en felles europeisk interesse og inngår i EUs vekststrategi,

EU2020-strategien. For å bedre koordineringen av den økonomiske politikken i EU ble det europeiske semester innført med virkning fra 2011. Det europeiske semester er en årlig syklus for hvordan EU og medlemslandene sammen arbeider for å nå de mål som er satt i EU2020-strategien.

Det europeiske semester består av følgende syklus:

- Semesteret starter med at Kommisjonen utgir den årlige vekstrapporten (Annual Growth Survey-AGS) som behandles i Det europeiske råd og Europaparlamentet.
- I vårmøtet for Det europeiske råd identifiseres hovedutfordringene for EU og strategiske tiltak anbefales.
- Basert på disse tilrådingene utarbeider medlemslandene nasjonale reformprogrammer (National Reform Programmes - NRP) som inneholder tiltak blant annet om sysselsetting og sosial inkludering. Programmene sendes til kommisjonen i april for gjennomgang.
- Kommisjonen utarbeider nasjonalt spesifikke anbefalinger (Country Specific Recommendations – CSR) i juni.
- I juli utarbeider Det europeiske råd anbefaling for medlemslandene som grunnlag for utarbeiding av medlemslandenes budsjetter for det neste året.

Vekstrapporten for 2014

Det europeiske råd noterte seg i desember at [vekstrapporten](#) viser at til tross for at den økonomiske utviklingen er fortsatt svak, ujevn mellom medlemslandene og skjør, så er det en gradvis bedring av framtidsutsiktene. Arbeidsledigheten har stabilisert seg, men på et uakseptabelt høyt nivå.

Vekstrapporten identifiserer områder hvor det er viktige utfordringer. Særlig oppmerksomhet må gis til å bedre funksjonsmåten og fleksibiliteten av det indre marked for varer og tjenester, bedre bedriftenes vilkår, og videre sikre bankenes situasjon for å gjenopprette normal utlånsaktivitet. Prioritet skal gis til å øke konkurransedyktigheten, støtte jobbskaping og motvirke arbeidsledigheten, især ledigheten blant unge, og å følge opp reformer for å bedre arbeidsmarkedenes funksjonsmåte.

Rådet slutter seg til vekstrapportens prioriteringer om et særskilt fokus på:

- Å styrke skatteincentiver og andre incentiver for jobbskaping, inklusive å skifte skattelegging vekk fra arbeidskraft.
- Å forlenge yrkesaktiv karriere, øke yrkesdeltakelsen, øke bruken av aktiv arbeidsmarkedspolitikk og fortsette å modernisere utdannings- og opplæringsystemene, inkludert livslang læring og yrkesutdanning.
- Sikre at arbeidskostnadene utvikler seg konsistent med produktivitetsøkninger
- Bedre matchingen av kompetanse til arbeidsmarkeds behov
- Øke arbeidskraftsmobiliteteten

Rådet sier videre at tiltak for å øke innovasjonsevnen som igjen leder til produktivitetsøkninger fortsatt er maktpåliggende.

Den sosiale dimensjon av den økonomiske og monetære union.

Onsdag 2. oktober presenterte Kommisjonen [forslag om en styrket sosial dimensjon](#) i overvåkingen av den økonomiske og monetære union.

Meddelelsen fra Kommisjonen kom som et svar til Det europeiske råds ønske fra desember 2012 om å presentere mulige tiltak for å styrke den sosiale dimensjonen i den økonomiske og monetære union, inkludert dialog med arbeidslivets parter. I juni 2013 kom Det europeiske råd med budskap om at vektleggingen av den sosiale dimensjonen skulle bli styrket, særlig gjennom økt bruk av arbeidsmarkeds- og sosialindikatorer innen det europeiske semester. Det europeiske råd tok også til orde for, med respekt for nasjonal kompetanse, bedre koordinering av arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken. Styrket dialog med arbeidslivets parter ble også fremhevet.

Indikatorer

I overvåkingen av den økonomiske utviklingen i EU har man fra før det settet av makroindikatorer som finansministrene ble enige om i 2011 med «six pack»-lovgivningen som ble innført for å bedre overvåkingen av makroøkonomiske ubalanser eller begynnende ubalanser i medlemslandene. Dette settet av indikatorer som utviklingen i landene bedømmes mot, er ment å være et redskap for tidlig varsling av ubalanser slik at de kan håndteres innen EUs planprosess, det europeiske semester. Kommisjonens vurdering av erfarte eller mulige ubalanser beskrives første gang i Alert Mechanism Report i november, som er oppstarten på hvert års planprosess knyttet til økonomisk politikk og planlegging. I dialog med landene gjennomføres det grundigere analyser ut over våren. Prosessen ender opp i landspesifikke tilrådinger fra Kommisjonen i mai/juni, som Rådet eventuelt slutter seg til slik at de blir forpliktelser som landene må følge opp. Siden starten i 2011 har dette scoreboard'et bestått av 11 makroindikatorer, som blant annet dekker utviklingen i offentlig og privat gjeld, boligpriser, handel med utlandet, investeringer, kredittilgang, arbeidsledighet. Det har vært varslet at utvalget av indikatorer eventuelt kan bli endret og videreutviklet senere.

Meddelelsen fra Kommisjonen om en styrket sosial dimensjon i den økonomiske og monetære union noterer seg at ledighetstall er blant hovedindikatorene i Alert Mechanism Report. For bedre å reflektere de sosiale implikasjonene av makroøkonomiske ubalanser ble det foreslått at et fåtall nye indikatorer kan bli tilføyd.

I tillegg ønsket Kommisjonen å implementere et "employment and social indicators scoreboard" som del av "Joint Employment Report" (JER). JER er et av grunnlagsdokumentene for arbeids- og sosialministerene (EPSCO) når de årlig uttaler seg om hva som bør gis prioritet i nasjonale reformprogrammer på arbeidslivsområdet.

Scoreboardet vil komme i tillegg til eksisterende monitoreringsmekanismer (dvs. Social Protection Performance Monitor, Employment Performance Monitor og Joint-Assessment Framework).

På denne basis ble følgende indikatorer presentert i Joint Employment Report:

- i. unemployment level (15-74 age group);
- ii. NEET rate (young people not in education, employment or training) in conjunction with the youth unemployment rate (15-24 age group);
- iii. real gross household disposable income;
- iv. at-risk-of-poverty rate of working age population (15-64 age group);
- v. income inequalities (S80/S20 ratio)

I rådskonklusjonene fra Det europeiske råd i desember ble viktigheten av indikatorer over den økonomiske og sosiale utviklingen innen det europeiske semester bekreftet, inkludert relevansen av indikatorene som ble presentert i Joint Employment Report. Det er også lagt vekt på å integrere slike indikatorer i det europeiske semester fra 2014 etter de linjer som Kommisjonen har presentert, men det

er samtidig presisert at bruken av det økte antall indikatorer utelukkende har som formål å skape en større forståelse for sosial utvikling. I tillegg, så er det i rådskonklusjonene presisert at ytterligere tiltak for å øke den sosiale dimensjonen i den økonomiske og monetære union vil være av frivillig karakter for de land som ikke deltar i Eurosonen.

Det var i tidligere utkast og presentasjoner fra Kommisjonen lagt opp til at det kunne innføres grenseverdier på indikatorene, som kunne gi grunnlag for nærmere undersøkelser. Dette ble tatt ut i den endelige versjonen av Kommisjonens meddelelse. Rådskonklusjonene fra desember presiserer nå også at indikatorene kun er for analytiske formål, og det er der ingen omtale av nye indikatorer til Alert Mechanism Report. I tillegg, så har rådet, på oppfordring fra Storbritannia, presisert at nye initiativer for å styrke den sosiale dimensjonen i Eurosonen vil være frivillig for de land som står utenfor.

Styrke dialogen med arbeidslivets parter

Det vises i meddelelsen fra Kommisjonen til at samarbeidet med arbeidslivets parter har vist seg verdifullt, men at en styrking av dialogen skal gjøres gjennom eksisterende fora. Det legges opp til styrket konsultasjon med arbeidslivets parter gjennom prosessene i det europeiske semester.

4. EUs tiltak for å bekjempe ungdomsledigheten

5,5 millioner unge var ledige i EU28 i september 2013, tilsvarende en ledighetsrate på 23,5 prosent. Et økende fokus rettes mot de anslagsvis 7,5 millioner unge mellom 15 og 24 regnes som å falle innen gruppen NEETs (Neither in Education, Employment or Training), dvs. uten å være i aktivitet i arbeid, utdanning eller annen opplæring. Situasjonen for de unge ledige har stor politisk oppmerksomhet i EU og i EUs medlemsland. I tillegg til at saksområdet er på dagsorden for EUs ordinære møter, så har statsledere i EUs medlemsland møttes til høy-nivå konferanser i Berlin i juli og Paris i november for å diskutere tiltak for å bekjempe ungdomsledigheten.

Ungdomsgarantien og andre tiltak for å bekjempe ungdomsledigheten

I desember 2012 la Kommisjonen fram en pakke mot ungdomsledigheten (Youth Employment Package). Nedenfor følger hovedelementene i denne sammen med oppfølgingen som er foretatt:

- En [ungdomsgaranti](#) som skal sikre at alle unge opp til 25 år skal motta et kvalitetsmessig godt tilbud om jobb, fortsatt utdanning, lærlingeplass eller traineestilling innen fire måneder fra avsluttet utdanning eller de ble ledige. Henstillingen om ungdomsgarantien (Recommendation) ble formelt vedtatt av Det europeiske råd 22. april 2013.
- I desember 2013 lanserte Kommisjonen forslag til rådshenstillinger om et [kvalitetsrammeverk for traineestillinger](#). Forslaget skal bidra til at traineene gis gode læringsmuligheter uten at deres arbeidskraft blir utnyttet. Dette omfatter retningslinjer for å sikre bedre oversikt over vilkårene til traineen, og at disse nedfelles i en avtale om hva som inngår av blant annet avlønning og øvrige arbeidsbetingelse. Vilårene skal også gå fram av utlysningsteksten til stillingen. Det tas også sikte på å øke antallet traineer som tar en stilling i andre europeiske land, blant annet gjennom kunngjøring av stillingene på EURES-portalen for ledige stillinger i Europa.

- I juni ble det satt opp en «allianse» for lærlinger ([European Alliance for Apprenticeships](#)) der myndigheter, arbeidsgivere, og arbeidslivets parter skal arbeide sammen om å bedre utnytte disse ordningene for å skape gode lærlingeplasser. Dette ble fulgt opp av en [rådsdeklarasjon om lærlingeplasser](#) i oktober med felles budskap hvordan gode lærlingeordninger kan bidra til å bekjempe ungdomsledigheten.
- Innen rammen av samarbeidet mellom de europeiske arbeidsformidlingene, EURES, er det satt opp et eget tiltak for å fremme geografisk mobilitet blant unge. Tiltaket som ble satt opp i 2012 kalles «[Your first EURES job](#)». Medlemslandenes statsledere har gjennom konklusjoner fra Det europeiske råd oppfordret medlemslandene til å bruke sosialfondsmidler til å støtte mobilitetsfremmende tiltak for unge.

Nærmere om gjennomføringen av ungdomsgarantien

I februar 2013 ble Det europeiske råd enige om å etablere finansiell støtteordning for gjennomføringen av ungdomsgarantien, - [Youth Employment Initiative](#) (YEI). Midlene skal rettes inn mot regioner som har ungdomsledighetsrate på mer enn 25 %, og være målrettet mot unge NEETs mellom 15 og 24 år. YEI omfatter 3 mrd Euro fra en egen budsjettlinje dedikert til sysselsetting blant unge, og minst 3 mrd Euro fra de nasjonale pottene til *det europeiske sosialfond* (ESF). Der medlemslandene finner det relevant, så kan målgruppen utvides aldersmessig opp til 30 år, men da må disse medlemslandene allokere ekstra midler fra sosialfondet. YEI vil bli administrert som en del av ESF. De 6 mrd Euro under YEI skal iverksette tiltak i 2014 og 2015. Denne såkalte «frontloading» av midler skal sikre rask og gjennomføring av tiltak istedenfor at midlene fordeles over den 7-årige budsjettperioden til ESF. Medlemslandene kan i visse tilfeller starte med å iverksette tiltak allerede fra 1. september 2013 og få refundert sine utgifter senere. ESF bidrar allerede finansielt til mange prosjekter innen målgruppen.

De medlemslandene som vil motta midler fra YEI skal utarbeide *Youth Guarantee Implementation Plans* (YGIPs) innen utgangen av 2013. De øvrige landene kan levere YGIP våren 2014. Det er i de enkelte medlemsland utnevnt «*Youth Guarantee Coordinators*». Implementeringsplanen for ungdomsgarantien skal være basert på utviklingen av en nasjonal ungdomsgaranti, partnerskap i gjennomføring, tiltak for tidlig inngripen og aktivisering, støttetiltak for integrering i arbeidsmarkedet (nøkkelreformer og initiativer). Ungdomsgarantien skal gi langsiktige strukturelle virkninger. Ulike finansieringskilder vil brukes. På EU-nivå er ESF den viktigste bidragsyter mens YEI vil supplere kortsiktig på enkelte deler av ungdomsgarantien.

Vurderingen av YGIP vil falle under prosessene til det europeiske semester. I oktober 2013 ble det innen rammen av «[Mutual Learning Programme](#)» arrangert et seminar om praktisk støtte for utarbeidelsen og implementeringen av YGIP. Den 2. desember diskuterte EU-landenes sysselsettingskomité på embetsmannsnivå, Employment Committee (EMCO), utkast til YGIP sammen med diskusjonene på de landsspesifikke anbefalingene (country specific recommendations - CSRs) på ungdomsområdet som enkelte land har fått. Det vil være bilaterale møter med medlemsland i februar/mars 2014. EMCO vil arbeide tett sammen med arbeidsmarkedsmyndighetene i gjennomføringen av YGIP.

Sosialfondet er p.t. verdt mer enn 10 mrd. Euro per år. Tiltak for å fremme sysselsetting blant unge har, og er, blant de viktige områdene til sosialfondet. Det er beregnet at 68 % av ESF budsjettet går til prosjekter som også kan omfatte unge. ESF prosjekter går blant annet til å bekjempe drop-out fra utdanning, lette overgang fra skole til arbeidsliv, styrke yrkesopplæring, og fremme sosial inkludering av unge i utsatte grupper.

5. Debatt om fri bevegelse og velferdsytelser

I [møtet for justis- og innenriksministrene 5. desember](#) presenterte Kommisjonen sin [meddelelse](#) om «Free movement of EU citizens and their families: Five actions to make a difference».

Bakgrunnen for meddelelsen var et [brev](#) fra justis- og innenriksministrene fra Storbritannia, Tyskland, Østerrike og Nederland til det irske formannskapet i mai 2013 der det ble reist bekymring for at den frie bevegelsen av personer innen EU påførte de nasjonale velferdsordningene urimelige byrder. I brevet ble det også tatt til orde for endringer i regelverket for å redusere byrdene på de nasjonale velferdsordningene. I juni 2013 diskuterte ministerrådet for justis- og innenriksaker saken, og Kommisjonen ble bedt om å gjennomgå implementeringen av regelverket for fri bevegelse av personer, samt tiltak for å unngå eventuelt misbruk av dette regelverket. Det ble presentert en interimrapport til ministerrådet for justis- og innenriksministrene 7. oktober 2013, og meddelelsen datert 25. november utgjør den endelige rapporten fra Kommisjonen til ministerrådet.

Meddelelsen viser til utviklingen av mobiliteten innen EU, der det mot slutten av 2012 var 14,1 millioner EU-borgere som er bosatt i ett annet medlemsland. Dette utgjør 2,8 prosent av den samlede befolkningen. Hovedmotivasjonen for å flytte til et annet EU-land er knyttet til arbeid, fulgt av familieårsaker. Meddelelsen viser til en rekke studier som viser at mobile EU-borgere ikke utgjør en byrde for andre lands velferdssystemer, før den omtaler rettighetene og pliktene til EU-borgere etter EU-retten. Den konkluderer med at EUs regelverk med koordinering av trygderettigheter understøtter den frie bevegelsen av personer, sikrer at ordninger ikke blir misbrukt eller plasserer unødige byrder på mottakerlandet.

I meddelelsen presenteres fem konkrete tiltak for å sikre at regelverket for fri personbevegelse ikke blir misbrukt, og for å understøtte integreringen av de mobile EU-borgerne. Hovedtrekkene i disse tiltakene ble også annonsert i rådsmøtet i oktober:

1. Bekjempe proformaekteskap gjennom utarbeidelse av en håndbok som skal bidra til å hjelpe medlemslandene å utøve sin myndighet.
2. Hjelpe myndighetene i å anvende regelverket for trygdekoordinering. En [praktisk rettet guide](#) utarbeides for hvordan anvende regelverkets fastsetting av bosted (habitual residence test).
3. Bidra til å løse medlemslandenes utfordringer med sosial inkludering. Allokeringen av sosialfondsmidler (ESF) til disse formålene økes. Kommisjonen bidrar til kapasitetsbygging hos lokale myndigheter for å bruke strukturfond.
4. Møte behovene til lokale myndigheter gjennom å fremme utveksling av god praksis innen anvendelsen av regelverket for fri bevegelse av personer og for å fremme sosial inkludering.
5. Hjelpe lokale myndigheter til å anvende regelverket for fri bevegelse av personer gjennom opplærings- og informasjonstiltak.

Kommisjonens forslag til tiltak for å unngå misbruk av det eksisterende regelverket ble i følge nyhetsrapporter fra møtet generelt sett godt mottatt av medlemslandene, selv om land som Storbritannia, Nederland og Tyskland ikke lot seg overbevise av hva som ble fremlagt, og opprettholdt skepsisen.

Andre land var mer positivt innstilt og trakk fram blant annet behovet for økt samarbeid mellom tilsynsmyndigheter for å bekjempe misbruk av det eksisterende regelverket. Dette kan også settes i lys av at Kommisjonen har varslet at de om kort tid vil komme med en meddelelse om å bekjempe svart arbeid, der trolig et av forslagene vil være en europeisk plattform for samarbeid mellom skattemyndigheter, trygdemyndigheter og arbeidstilsyn for å bekjempe svart arbeid, herunder knyttet

til grensekryssende virksomhet. Trygdemisbruk vil i visse tilfeller være koblet mot svart arbeid, også på tvers av grensene.

Til møtet ble det også sirkulert [en felles uttalelse](#) fra de fire Visegrad-landene, Polen, Ungarn Den tsjekkiske republikk og Slovakia om fri bevegelse av personer. Disse landene gir der sin støtte til prinsippet om fri bevegelse av personer, og går til rette med utspill fra den britiske regjeringen i senere tid. De viser til at datamaterialet viser at migrantene har bidratt positivt til den britiske økonomien. Videre sier de at å rokke ved friheten til personbevegelse kan lede til en erosjon av det indre marked. Misbruk av ordningene må bekjempes, men debatten må tas på et saklig grunnlag på basis av robuste data og analyser.

6. Aktuelle initiativ og direktiver innen arbeids- og sosialpolitikk

Håndhevingsdirektivet til utsendingsdirektivet

I [møtet for arbeids- og sosialministrene 9. desember](#) kom man til politisk enighet om håndhevingsdirektivet til utsendingsdirektivet. Direktivet skal styrke gjennomføringen av utsendingsdirektivet som pålegger vertslandet at arbeidstakere som sendes til andre EØS-land i forbindelse med tjenesteyting, får nærmere angitte lønns- og arbeidsvilkår i tråd med det som gjelder i vertsstaten, som følge av lov eller allmenngjorte tariffavtaler.

Kompromisset om håndhevingsdirektivet som ble oppnådd den 9. desember omhandlet særlig to spørsmål der det var stor uenighet mellom landene: regulering av nasjonale kontrollmekanismer mot sosial dumping, og forslag om å innføre solidaransvar.

Kompromissforslaget som Rådet nå har lagt frem går i hovedtrekk ut på at det åpnes for at medlemsstatene kan ha nasjonale ordninger for kontroll og tilsyn så fremt de ikke går lenger enn det som er nødvendig for å sikre etterlevelse av direktivet, og for øvrig er begrunnet og forholdsmessige. Ordningene skal dessuten notifiseres til Kommisjonen. Det innføres også en plikt for medlemsstatene til å innføre solidaransvar i ett ledd i kontraktkjeden (begrenset til byggebransjen), eventuelt andre ordninger som sikrer at arbeidstakere har effektive og forholdsmessige sanksjoner mot det øverste leddet i kontraktkjeden i tilfeller det arbeidstakeren har problemer med å få oppfylt rettighetene sine.

Forslaget til håndhevingsdirektivet ble fremmet av Europakommisjonen i mars 2012, og det har vært vanskelige forhandlinger for å komme fram til en politisk enighet. Det var et mål for det irske formannskapet å oppnå enighet i deres periode i første halvår 2013, men de lyktes ikke. Også for det litauiske formannskapet var det vanskelige forhandlinger helt til siste slutt.

Europaparlamentets sysselsettingskomité ble i juni 2013 enige om et mandat til å forhandle med Rådet. Etter Rådets enighet om kompromissforslaget 9. desember 2013, vil forhandlingene starte raskt, med sikte på å komme fram til en endelig løsning i inneværende periode, dvs. før valget til nytt Europaparlamentet og utnevning av ny Kommisjon våren 2014.

Initiativ for regelforenkling og reduksjon av administrative byrder (REFIT)

Kommisjonen har lansert nye initiativer for regelforenkling og reduksjon av administrative byrder. Formålet er blant annet å redusere byrden for næringslivet (spesielt små- og mellomstore bedrifter) og for å forenkle gjennomføringen av EU lover på nasjonal nivå. En rekke regelverk og saksfelter på arbeidslivsområdet omfattes av initiativene.

Europakommisjonen gir i en [meddelelse](#) av 2. oktober signaler om at den vil intensivere arbeidet med regelforenkling under REFIT programmet («Regulatory Fitness and Performance Programme»).

Initiativet følger et mangeårig arbeid på området, med røtter tilbake til «Reduction of Burden» initiativ fra 2008 og sin «Smart Regulation» [agenda](#) fra 2008. Formålet er å forbedre kvalitetene på EU lovgivningen og redusere den såkalte regulatoriske byrde for derigjennom å styrke EUs konkuranseevne, skape økonomisk vekst og økt sysselsetting. Smart Regulation initiativet tar for seg hele policy syklusen, fra lover blir utformet til de blir implementert og revaluert. Hjørnesteinene i agendaen er en faktabasert tilnærming til lovutvikling med systematisk bruk av konsekvensutredninger og direkte deltakelse av berørte parter i prosessen.

REFIT programmet s er en slags institusjonalisering og konkretisering av Smart Regulation agendaen. Dette har som mål å vurdere alle deler av og sider ved EUs regelverk for ytterligere å forenkle dette. Programmet inneholder spesifikke initiativer som tar sikte på enten å trekke tilbake fremlagte lovforslag eller å oppheve, forenkle eller forbedre eksisterende EU-lover.

I et [vedlegg](#) til meddelelsen gjør Kommisjonen rede for status og det videre arbeidet med REFIT på ulike politikk områder. Oversikten er presentert i fire hovedkategorier. Disse er presentert nedenfor med hovedpunktene som angår arbeidslivsfeltet:

Forslag for å forenkle lover, redusere regulatoriske kostnader og konsolidere eksisterende lovgivning:

- *Consolidation of three Directives in the area of information and consultation of workers subject to the results of a consultation of social partners (98/59/EC on collective redundancies, 2001/23/EC on transfers of undertakings and 2002/14/EC establishing a general framework relating to information and consultation of workers in the EC).*

EU-lovgivning som vurderes utdatert og som vil foreslå at oppheves, samt eksisterende lovgivningsforslag som Kommisjonen vil foreslå at trekkes tilbake:

- *During the present mandate, the Commission will not propose legislation in the area of occupational safety and health for hairdressers, muscular skeletal disorders and screen displays, environmental tobacco smoke and carcinogens and mutagens.*

Vurderinger av lovgivning med hensyn til regulatoriske kostnader og byrder:

Evaluations planned:

- *Evaluations of legislation regarding information obligations for employers in relation to employment contracts.*

Evaluations ongoing:

- *Evaluation of legislation in the area of health and safety at work (Framework Directives 89/391/EEC and 23 related Directives).*
- *Directive 2008/104/EC on temporary agency work*
- *Directives 97/81/EC on part-time work and 99/70/EC on fixed-term work*

REFIT-agendaen har ifølge Kommisjonen sterk støtte fra medlemslandene. I konklusjonen fra møtet i Det europeiske råd i oktober 2013 bes Kommisjonen om å fortsette arbeidet og fremme nye konkrete forslag til regelforenkling og reduksjon av administrative byrder. REFIT vil også være på dagsordenen for Det europeiske råd i juni 2014, og dette sakskomplekset vil settes opp årlig på disse møtene som en del av det europeiske semesteret.

Initiativ knyttet til effektive arbeidstilsyn og samarbeid mellom tilsynsorgan for å motvirke sosial dumping og svart arbeid

Gjennom høsten 2013 debatterte Europaparlamentets arbeidsmarkedskomité utkast til en resolusjon om effektive arbeidstilsyn som strategi for å bedre arbeidsforholdene i Europa. Det er spesielt tilsynenes rolle for å overvåke sosial dumping og svart arbeid som står i fokus for denne resolusjonen. [Resolusjonen](#) ble vedtatt av Europaparlamentet i plenum 14. januar 2014.

Resolusjonen er inndelt i to deler med anbefalinger rettet mot henholdsvis nasjonalt nivå og EU-nivå.

På nasjonalt nivå, fremmer utkastet til resolusjon en del prinsipper for effektivt arbeidstilsyn, herunder at det skal omfatte alle kategorier arbeidere, og at arbeidstilsyn skal ha en uavhengig rolle med tilstrekkelige ressurser og nok personell. Utfordringene knyttet til enkelte kategorier arbeidstakere (midlertidig ansatte, uekte selvstendig næringsdrivende) og sektorer (tjenester i hjemmet, transportsektoren, landbrukssektoren) løftes fram. Resolusjonen ber de nasjonale tilsynsmyndighetene lage handlingsplaner for å bekjempe svart arbeid, særlig koblingen mot utnyttning av utenlandsk arbeidskraft.

På europeisk nivå blir Kommisjonens initiativ for å etablere en europeisk plattform for arbeidstilsyn hilst velkommen. Det foreslås videre at Kommisjonen iverksetter et forsøk med europeisk system for tidlig varsling av brudd på regelverk og svart arbeid etter modell av hva som eksisterer på forbrukerområdet. Europaparlamentet ber også Kommisjonen vurdere nytteverdien i å introdusere et europeisk trygdekort med personlige data over arbeids- og trygdestatus. Kommisjonen bes også om å understøtte erfaringsutveksling mellom medlemslandene.

I løpet av høsten har også Kommisjonen [konsultert](#) arbeidslivets parter om mulig retning videre for den Europeiske Union for å øke samarbeidet mellom medlemsland for å forebygge og bekjempe svart arbeid. Konsultasjonen av arbeidslivets parter følger av traktaten (Art. 154(2) som sier at før forslag innen sosialpolitikken (vidt definert) fremmes skal partene konsulteres, og deres synspunkter tas hensyn til i utformingen av Kommisjonens initiativ dersom dette fortsatt vil være aktuelt.

Kommisjonen viser i sitt konsultasjonsdokument til at svart arbeid omfatter hovedsakelig tre dimensjoner: 1) utnyttelse knyttet til arbeidsbetingelser og/eller helse, miljø og sikkerhet på arbeidsplassen 2) trygdesvindler 3) skatteunndragelse. Kommisjonen trekker fram den vitale rollen til nasjonale myndigheter i å bekjempe svart arbeid. Kommisjonen viser til at mange grupper og komiteer på europeisk nivå arbeider med spørsmålsstillinger knyttet til svart arbeid, men at de kun gjør dette innen sine respektive områder. Kommisjonen legger følgelig opp til økt samarbeid mellom nasjonale tilsynsmyndigheter på et europeisk nivå, for eksempel gjennom å opprette en europeisk plattform for et slikt samarbeid. Et utkomme av økt samarbeid mellom tilsynsmyndigheter kan i følge høringsdokumentet blant annet lede til å identifisere felles prinsipper for inspeksjoner. Andre spørsmålsstillinger Kommisjonens konsultasjonsdokument reiser omfatter utveksling av god praksis, fremme utveksling og felles opplæring av personell, og utvikle felles kontrollhandlinger.

Konsultasjonen med arbeidslivets parter ble avsluttet 20. september 2013, og Kommisjonen har signalisert at de vil følge opp med en meddelelse om svart arbeid og et konkret forslag om å opprette en europeisk plattform for samarbeid mellom tilsynsmyndigheter.