

Europakommisjonens tiltakspakke for økt vekst og sysselsetting (Towards a job-rich recovery)

Fellesrapport, fra april 2012, fra EU-delegasjonen og OECD-delegasjonen

Utarbeidet av finansråd Lars-Erik Østby og arbeids- og sosialråd Jacob Hanssen ved EU-delegasjonen og finansråd Erik Storm ved OECD-delegasjonen

På bakgrunn av svak vekst og økende arbeidsledighet i EU annonserte Europakommisjonen tidligere i år at den i løpet av våren ville fremme forslag for økt vekst og sysselsetting. [Kommisjonens sysselsettingspakke](#) ble lagt frem 18. april. Vi forstår det slik at Kommisjonen legger opp til at tiltakene skal kunne behandles og vedtas i Det europeiske råd (DER) i juni.

Bakgrunnen for pakken er dels de langsiktige målene for EU som er nedfelt i Europa 2020-strategien, men ikke minst den aktuelle krisen i EU med en stadig forverring av situasjonen i arbeidsmarkedene, og med svake økonomiske utsikter. Et av målene i Europa 2020-strategien er en sysselsettingsrate (andel sysselsatte) på 75 prosent i EU i 2020. Sysselsettingsraten falt imidlertid til 69,9 prosent i tredje kvartal 2011. Arbeidsledigheten har fortsatt å øke gjennom annet halvår 2011, og passerte 10 prosent på nyåret 2012. I forbindelse med Kommisjonens makroøkonomiske prognoser ved inngangen til 2012, uttalte Kommisjonen at en må forvente at arbeidsledigheten vil holde seg på et høyt nivå i 2012 og 2013. Tiltakspakken kommer som et supplement til Kommisjonens årlige vekstrapport (Annual Growth Survey), som inneholder anbefalinger og retningslinjer også om prioriteringer vedrørende arbeidsmarkedene og som er et tidlig dokument i hvert års prosedyre knyttet til Det europeiske semester.

Kommisjonen fastslår at det i hovedsak er et nasjonalt anliggende å oppnå den dynamikken i økonomiene og i arbeidsmarkedene som skal til for å skape nye arbeidsplasser. Kommisjonen ønsker med tiltakspakken dels å påvirke medlemslandenes egen innsats, dels å foreslå tiltak på EU-nivå. Tiltakspakken er delt inn i tre hovedområder:

1. Støtte etablering av nye arbeidsplasser

Her foreslås det blant annet:

- at medlemslandene gjennomfører tiltak for å øke etterspørselen etter arbeidskraft gjennom målrettet subsidiering av nyansettelser og endring av skattesystemene for å fjerne skatteklær
- tiltak for å utnytte potensialet for nye arbeidsplasser i vekstsektorer som helse- og sosialsektoren, som vokser raskt på grunn av aldringen i befolkningen, samt den grønne delen av økonomien og IKT-sektoren som begge antas å opprettholde veksten til tross for tilbakegang i økonomien som helhet
- å utnytte EUs ulike finansieringsmekanismer for å øke sysselsettingen. Kommisjonen viser her i første rekke til de ulike fondskonstruksjonene som er en del av EUs samholdningspolitikk. Herunder hører Det europeiske sosialfondet (ESF), fondet for regional utvikling (ERDF) og det egne fondet for å støtte restruktureringer som er påkrevd på bakgrunn av endringer i globale handelsmønstre. I tillegg vises det til EUs mekanisme for mikrofinansiering for små virksomheter. Elementer av slik mikrofinansiering finnes også i ESF og ERDF.

2. Gjenopprette dynamikken i arbeidsmarkedene

Hovedpunktene i forslagene er:

- at medlemslandene endrer reguleringene av arbeidsmarkedene for å skape større fleksibilitet i kombinasjon med sikkerhet for arbeidstakerne (flexicurity). Eksempler er innføring av arbeidstidskonti (tidsbanker) og ordninger for midlertidig redusert arbeidstid som både kan bidra til mer effektive bedrifter og til å sikre arbeidsplasser i nedgangstider. Andre eksempler er lærlingordninger og kvalifiseringsprogrammer som å gjøre det lettere for ungdom å komme inn på arbeidsmarkedet. Det foreslås også at regler for ansettelser reformeres for å unngå segmentering i arbeidsmarkedet. Det vises i den forbindelse til at mye av veksten i nye arbeidsplasser i de siste årene har kommet i form av korttidskontrakter og ikke i form av faste ansettelser.

- å mobilisere alle aktører for å sikre bedre implementering av tiltakene. Det vises til at suksessen av sysselsettingspolitikken i stor grad avhenger av at det er konsensus rundt reformene. Det oppfordres til at partene i arbeidslivet får en mer aktiv rolle i forberedelsene og gjennomføringen av reformene i arbeidsmarkedet.
- å investere i kunnskaper. For å unngå misforhold mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse, foreslås det styrket overvåking av utviklingen i utdanningssektoren på den ene siden og kompetansebehov i næringslivet på den andre siden. Målet er bedre samsvar mellom den kompetanse utdanningssektorene leverer og den kompetanse bedrifter og samfunnet etterspør.
- tiltak for å oppnå et felles europeisk arbeidsmarked. Det vises til at det til tross for høy ledighet i EU er ledige stillinger i enkelte sektorer eller regioner, og at arbeidsmobiliteten mellom medlemslandene er for liten. Det foreslås derfor tiltak for å fjerne lover, regler og praktiske hindringer for fri bevegelse av arbeidskraft. Kommisjonen vil blant annet mot slutten av 2012 fremme et lovforslag om støtte til mobil arbeidskraft (informasjon og rådgivning). Kommisjonen vil videre i løpet av 2012 ta initiativ til å sikre opptjente rettigheter i tjenestepensjonsordninger for arbeidstakere som flytter mellom medlemslandene.

3. Styrke EUs overvåking av sysselsettingsutviklingen i medlemslandene

Prosedyrereglene i Det europeiske semester har vært det første skrittet for å få til styrket koordineringen av finanspolitikken og den økonomiske politikken mellom EU sentralt og medlemslandene for å bidra til en konsistent økonomisk politikk. Koordineringen på disse områdene er ytterligere styrket gjennom "six pack"-lovgivningen som ble iverksatt i desember 2011 og gjennom den Fiskalpakten ("Fiscal compact") som ble signert av 25 av landene i mars. Kommisjonen har i tillegg fremmet forslag om ytterligere utvidet overvåking av eurolandenes budsjetter og budsjettprosesser. Disse forslagene er nå til behandling i EU-systemet. Ifølge Kommisjonen er det også nødvendig å supplere dette særskilt med bedre overvåking og koordinering av sysselsettingspolitikken i EU, og den framhever to grunner. For det første har sysselsetting, arbeidsledighet og arbeidskostnader stor betydning for makroøkonomisk stabilitet. For det andre har krisen til fulle avdekket den nære gjensidige avhengigheten mellom medlemslandenes økonomier og arbeidsmarkeder, og dermed tydeliggjort behovet for større koordinering også av sysselsettingspolitikken og sosialpolitikken i EU.

Kommentar

Den politiske oppmerksomheten under eurokrisen har naturlig nok vært rettet mot å stabilisere og bedre gjeldssituasjonen og å få offentlige utgifter under kontroll i medlemslandene med størst gjeldsproblemer. Dette har medført innstramningstiltak som virker dempende på den økonomiske aktiviteten i en situasjon som er preget av svak vekst. Svake konjunkturer kombinert med stramme offentlige budsjetter bidrar begge til å øke arbeidsledigheten og skape sosiale problemer. Det er derfor et sterkt politisk behov for EU sentralt å komme opp med tiltak som kan styrke veksten og sysselsettingen.

Kommisjonens tiltakspakke består av en rekke enkelttiltak som i sum er ment å være et krafttak for økt vekst og sysselsetting. Mange av tiltakene er imidlertid ikke nye, men er nok tatt med mer for å vise bredden og styrken i EUs arbeid for økt vekst og sysselsetting, både på nasjonalt nivå og EU sentralt. Kommisjonen vil på denne måten bidra til å styrke tilliten blant bedrifter og husholdninger, som er avgjørende for å få i gang økt etterspørsel. Mange av tiltakene har imidlertid karakter av å være generelle anbefalinger og målsettinger mer enn konkrete tiltak.

OECD er opptatt av at man bør vurdere å redusere ledighetstrygden (ev. lengden på ledighetsperioden med trygd) for å øke insentivene til å søke arbeid. Dette er også drøftet i Kommisjonens rapport, men de kommer til motsatt konklusjon og sier at det er viktig at de utvidelsene som har skjedd i ledighetstrygdene må videreføres. Etter OECDs mening kommer krisen til å påvirke mange lands økonomier i mange år framover, og det bør være aktuelt å se på om disse ledighetstrygdene bør justeres både for å bedre insentivene og for å redusere kostnadene før man kan si at krisen er over.

Kommisjonen foreslår også at det etableres anstendige og bærekraftige lønnsnivåer for å unngå lavlønnfeller. Det kan virke positivt på inntektsfordeling, men det kan likevel stilles spørsmål ved om det å øke minimumslønnen er et godt forslag for å øke sysselsettingen.

Kommisjonens sysselsettingspakke består stort sett av tiltak for å styrke tilbudssiden selv om noen av tiltakene lanseres under overskriften økt etterspørsel etter arbeidskraft. Erfaringsmessig tar det tid før strukturtiltak får de ønskede effektene på vekst og sysselsetting, og det er derfor et spørsmål om i hvor stor grad tiltakspakken i seg selv vil bidra til økt vekst og sysselsetting på kort sikt. Det er lite fokus også på hvilke kostnader de ulike tiltakene kan ha og hvordan man kan finansiere disse. Fra OECD er det lagt vekt på at det er viktig at reformer som har små multiplikatoreffekter på kort sikt også er troverdig mht. at de langsiktige positive effektene faktisk vil realiseres (både at de er realistisk estimert, men også at det er tiltro til at reformene ikke reverseres). Dette er i begrenset grad drøftet i Kommisjonens rapport. For eksempel, kan pensjonsreformer gi positive sysselsettingseffekter på kort sikt, selv om innsparingene ofte vil komme først over tid.

Mobilitet av arbeidskraft mellom medlemslandene er tema i rapporten fra Kommisjonen og noe som også OECD er opptatt av. Økt mobilitet av arbeidskraft kan være fornuftig økonomisk sett, men det er et politisk følsomt område. For eksempel opprettholdt mange EU-land restriksjonene på arbeidsinnvandring fra Romania og Bulgaria etter årsskiftet, til tross for stort politisk press fra Kommisjonen om å oppheve dem.

Det at Kommisjonen foreslår en samlet pakke med koordinerte strukturtiltak kan bidra til å forsterke effektene av strukturreformer, er også noe OECD er opptatt av. Fra OECD sin side, har en etterlyst mer arbeid fra Kommisjonen med hensyn til å forsøke å tallfeste gevinstene av strukturreformer for å gjøre det lettere å få gjennomslag for reformene. Det viktigste tiltaket er kanskje at det skjer en innskjerping av landenes innrapporteringer om utviklingen på arbeidsmarkedene og at en styrker den sentrale overvåkingen ytterligere også på dette området.