



DET EUROPÆISKE SEMESTER – TEMABLAD

AKTIVE ARBEJDSMARKEDSPOLITIKKER

1. INDLEDNING

Det primære formål med aktive arbejdsmarkedspolitikker er at øge beskæftigelsesmulighederne for jobsøgende og forbedre matchningen af job (ledige stillinger) med arbejdstagere (dvs. arbejdsløse)¹. Således kan aktive arbejdsmarkedspolitikker bidrage til væksten i beskæftigelsen og BNP og nedbringe arbejdsløsheden og afhængigheden af ydelser. Aktive arbejdsmarkedspolitikker rækker lige fra tilbud om uddannelse i institutioner og på arbejdspladser over indirekte beskæftigelsesincitamenter (jobfastholdelse, jobdeling og tilskud til ansættelse) til oprettelse af skåne- og tilskudsjob eller direkte jobskabelse (offentlige arbejdsordninger) og incitamenter til start af egen virksomhed. Aktive arbejdsmarkedspolitikker hjælper med at sikre, at de ledige vender tilbage til beskæftigelse så hurtigt som muligt og med det bedst mulige jobmatch, ved at

yde dem den nødvendige støtte til at komme ind på arbejdsmarkedet igen. Aktive arbejdsmarkedspolitikker kan gennem omskolings- og opkvalificeringsforanstaltninger også hjælpe folk med at orientere sig mod de områder, hvor der mangler kvalificeret arbejdskraft. Dette bidrager til, at strukturelle forandringer kan overvindes, og øger økonomiens modstandsdygtighed i foranderlige tider. Aktive arbejdsmarkedspolitikker er en central bestanddel i det, der kaldes "aktiveringsstrategier", og er typisk knyttet til systemerne for arbejdsløshedsforsikring/-bistand via betingelser for udbetaling af ydelserne². Deltagelse i aktive arbejdsmarkedspolitikker er i stort set alle EU-lande blevet en forudsætning for (løbende) modtagelse af ydelser.

Ledighed og især langtidsledighed (dvs. mindst 12 måneders ledighed) kan have alvorlige negative konsekvenser for den

¹ OECD definerer aktive arbejdsmarkedspolitikker som følger: "Aktive arbejdsmarkedsprogrammer omfatter alle sociale udgifter (ud over uddannelse), som har til sigte at forbedre modtagernes muligheder for at finde lønnet beskæftigelse eller på anden måde at øge deres indtjeningsmuligheder. Denne kategori omfatter udgifter til offentlige arbejdsformidlinger og administration, arbejdsmarkedsuddannelse, særlige programmer for unge i forbindelse med overgangen fra skole til arbejdsliv, arbejdsmarkedsprogrammer, der har til formål at skabe eller fremme beskæftigelse for arbejdsløse og andre personer (eksklusive unge og personer med handicap) og særlige programmer for personer med handicap."

² Se f.eks. John P. Martin, "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness", IZA Policy Paper No 84, juni 2014.

enkelte, samfundet og det økonomiske system³.

De langtidsledige finder det stadig vanskeligere at komme i arbejde, som tiden går, og de har en lavere indtjening og ringere karrieremuligheder. På nationalt plan sætter en vedvarende høj langtidsledighed de overordnede beskæftigelsespolitiske mål på spil, nedsætter evnen til at besætte de enkelte job med den rette person og underminerer den beskæftigelsesmæssige og geografiske mobilitet⁴.

Arbejdstagernes humankapital (faktisk eller opfattet af arbejdsgiverne) kan forringes under en lang arbejdsløshedsperiode, og den tid, den ledige afsætter til at søge job, svinder typisk ind. Begge faktorer indebærer, at sandsynligheden for at komme ud af arbejdsløsheden falder med varigheden, hvilket fører til en øget sandsynlighed for at forblive arbejdsløs.

Med tiden bliver ledige mere tilbøjelige til at forlade arbejdsstyrken og trække sig tilbage, deltage i handicapprogrammer eller simpelthen blive "ikke-registreret arbejdsløs", efterhånden som ledigheden fortsætter⁵. Derfor er det afgørende at gribe ind tidligt og fra begyndelsen af ledighedsperioden.

Desuden understregede krisens virkning for arbejdsmarkedet den kritiske betydning af færdigheder, kvalifikationer og erhvervs erfaring. Unge og lavtuddannede blev hårdest ramt af krisen. Aktive arbejdsmarkedspolitikker kan have central betydning for at give folk adgang til færdigheder og erhvervs erfaring og overvinde de primære forhindringer for, at disse målgrupper får et arbejde.

De vigtigste målgrupper for aktive arbejdsmarkedspolitikker er langtidsledige og især unge⁶, ældre og lavtuddannede.

³ Dette faktablad handler af en række grunde primært om at forebygge langtidsledighed. For det første har langtidsledighed typisk konsekvenser ud over dem, der vedrører arbejdsløshed generelt, både med hensyn til alvoren og varigheden. Derfor er aktive arbejdsmarkedspolitikker nødvendige. For i videst muligt omfang at undgå det, der kaldes "dødvægtstab", bør aktive arbejdsmarkedspolitikker i deres egentlige forstand (dvs. "reelle foranstaltninger" ud over den offentlige arbejdsformidling, der leverer arbejdsmarkedstjenester) for det andet målrettes bedst muligt mod dem, der er længst væk fra arbejdsmarkedet, hvilket primært vil sige de langtidsledige. Dette vil forbedre de aktive arbejdsmarkedspolitikkers (omkostnings)effektivitet. For det tredje giver udviklingen i langtidsledigheden et godt indtryk af, hvor godt de aktive arbejdsmarkedspolitikker virker, og det meget bedre end for den samlede ledighed, idet sidstnævnte i højere grad påvirkes af konjunkturudsving.

⁴ Se "Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix", <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

⁵ Se A. Nichols, J. Mitchell og S. Lindner, "Consequences of Long-Term Unemployment", <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Se temabladet om ungdomsbeskæftigelse.

Men aktive arbejdsmarkedspolitikker har også til formål at støtte almindelige korttidsledige i at komme tilbage på arbejdsmarkedet. De aktive arbejdsmarkedspolitikkers betydning afspejles godt i Kommissionens politikdokumenter, især beskæftigelsesretningslinje 6 og 7⁷.

For at fremskynde arbejdet med at afhjælpe langtidsløshed vedtog Rådet i februar 2016 en henstilling om integration af langtidsløshed på arbejdsmarkedet⁸. Henstillingen støtter målsætningerne for Europa 2020 ved at bidrage til målene om at øge beskæftigelsesfrekvensen og nedbringe fattigdommen.

Den 17. november 2017 proklamerede Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen i fællesskab den europæiske søjle for sociale rettigheder. Principperne og rettighederne i den europæiske søjle for sociale rettigheder vil blive afspejlet i arbejdet i navnlig det europæiske semester ved hjælp af en ny social resultatstavle. Søjlen indeholder en henvisning til aktive arbejdsmarkedspolitikker⁹.

Endelig noteres det i den fælles rapport om beskæftigelsen 2017, at bekæmpelse af langtidsløshed fortsat er en prioritet.

Dette faktablad handler primært om de langtidsløshed, som står over for de største hindringer for at komme ind på arbejdsmarkedet, og som er afhængige af aktiv støtte.

Faktabladet er bygget op på følgende måde: Afsnit 2 omhandler EU-landenes resultater med langtidsløshed, aktiveringsstøtte og udgifter til aktive arbejdsmarkedspolitikker. Afsnit 3

⁷ Rådets afgørelse (EU) 2016/1838 af 13. oktober 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

⁹ "Alle har ret til rettidig og skræddersyet bistand til at forbedre udsigterne til beskæftigelse eller selvstændig virksomhed. Dette omfatter retten til at modtage støtte til jobsøgning, uddannelse og omskoling. Arbejdsløse har ret til personlig, vedvarende og konsekvent støtte. Langtidsløshed har ret til en tilbundsående individuel vurdering senest efter 18 måneders ledighed."

omhandler den tilgængelige dokumentation om potentielle aktive arbejdsmarkedspolitikker til effektiv bekæmpelse af arbejdsløshed. Afsnit 4 indeholder en kort, generel oversigt over gennemførelsen af politikken i EU.

Et særskilt temablad forklarer problemer og udfordringer i forbindelse med offentlige arbejdsformidlinger.

Endelig er dette temablad tæt forbundet med temabladet om ydelser ved arbejdsløshed i kraft af de betingelser, der stilles i mange medlemsstater.

2. POLITISKE UDFORDRINGER: EN OVERSIGT OVER EU-LANDENES RESULTATER

Omfanget af langtidsløshed er en af de primære indikatorer, der kan danne grundlag for en vurdering af, om aktive arbejdsmarkedspolitikker (og offentlige arbejdsformidlinger) er tilstrækkelige og/eller vellykkede.

Langtidsløsheden, der lå på 2,6 % i EU i 2008, steg betydeligt i perioden efter 2008 og nåede op på 5,1 %, før den igen faldt til 4 % i 2016 (se figur 1). Stigningerne har været særligt markante i Grækenland, Spanien, Kroatien, Portugal, Italien, Cypern og Irland og bidraget til at øge forskellen mellem medlemsstaterne i perioden. Efter seks år med afdæmpet vækst og ringe efterspørgsel efter arbejdskraft er langtidsløsheden (sammen med ungdomsarbejdsløsheden) den primære beskæftigelsesmæssige arv fra krisen med betydelige negative sociale og økonomiske følger for den enkelte og for samfundet. Langtidsløshed giver betydelige udfordringer: Efterhånden som arbejdsløsheden trækker ud, svinder tilknytningen til arbejdsmarkedet, og sandsynligheden for at få et stabilt job igen falder brat, mens risikoen for inaktivitet stiger. Jo længere arbejdsløshedsperioden er, jo mere støtte er der brug for til at hjælpe folk med at komme tilbage på arbejdsmarkedet. Hindringerne for deltagelse hober sig op og kræver, at flere og flere støttetjenester involveres.

Den primære faktor bag stigningen i

langtidsledigheden siden krisen har været arbejdsmarkedets manglende evne til at opsuge tilstrømningen af arbejdstagere, der er blevet overflødige på grund af omstrukturering, enten fordi der har været en utilstrækkelig efterspørgsel efter arbejdskraft og/eller et øget misforhold mellem udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft.

Virkningerne af krisen er blevet forstærket af institutionelle mangler, f.eks. segmentering, hvor mange personer med midlertidige kontrakter/deltidsjob ("den fleksible margen") mistede deres job, mens personer med stor sikkerhed i ansættelsen og mange afskedigelsesomkostninger ("den stive kerne") beholdt deres. Et andet problem er de aktive arbejdsmarkedspolitikkers og især de offentlige arbejdsformidlingers utilstrækkelighed, idet de i mange lande ikke har kunnet håndtere den store stigning i antallet af arbejdsløse ordentligt i en situation med længerevarende økonomisk afmatning.

Langtidsledighed påvirker visse grupper såsom unge¹⁰ og lavtuddannede¹¹ mere end andre grupper, og arbejdstagere i erhverv og sektorer, der er i tilbagegang, rammes særlig hårdt. Som anført er den overordnede tilstand i økonomien fortsat en vigtig faktor for, hvordan det går med forandringerne i niveauer og strømme til og fra de langtidslediges rækker, men der er også landespecifikke virkninger, hvor nogle medlemsstater sikrer forholdsvis mange mennesker en overgang tilbage til beskæftigelse

På det seneste er langtidsledigheden faldet fra 2014 til 2015 i de fleste medlemsstater (figur 2), mens tallet er steget yderligere i syv medlemsstater, herunder nogle med et forholdsvis lavt tal for langtidsledigheden (Østrig, Finland og Luxembourg).

Ud over tallet for langtidsledigheden kan man også se på langtidsledighedens andel af den samlede ledighed. Dette giver en indikation af forekomsten. I EU-28¹² steg forekomsten af langtidsledighed¹³ fra 34,7 % i 2008 (fjerde kvartal) til 48,3 % i 2015 (fjerde kvartal). Dette afspejler et fald i andelen af arbejdsløse, der kommer i job, fordi der fortsat er lav efterspørgsel efter arbejdskraft og et stigende misforhold mellem udbudte og efterspurgte kvalifikationer, hvilket hænger sammen med økonomisk omstrukturering og gradvis forringelse af færdigheder, jo længere arbejdsløshedsperioden bliver. Medlemsstaterne præsterer meget forskelligt med hensyn til forekomsten af langtidsledighed. I 2015 lå tallet i fjerde kvartal i den lave ende (under 30 %) i Danmark, Finland, Sverige og Det Forenede Kongerige, mens det lå over 55 % i Bulgarien, Irland, Grækenland, Kroatien, Italien, Portugal og Slovakiet.

Deltagelsen i aktive arbejdsmarkedspolitikker kan snarere bidrage til at nedbringe langtidsledigheden ved at befordre udstrømning fra arbejdsløshed end ved at påvirke tilstrømningen til arbejdsløshed, som hovedsagelig skyldes konjunkturerne. Som figur 3 viser har landene med de laveste langtidsledighedstal (Sverige, Østrig, Luxembourg, Danmark, Finland og Tyskland) også den højeste grad af deltagelse i aktive arbejdsmarkedspolitikker.

¹⁰ I 2016 var 5,5 % af de unge eller 29,5 % af de unge arbejdsløse langtidsledige.

¹¹ For lavtuddannede findes der i øjeblikket ingen standarddata, men tidligere data fra 2. kvartal 2015 viser, at langtidsledigheden kan være så høj som 9,3 %.

¹² Lande med data i dette faktablad er EU-28, medmindre andet er angivet.

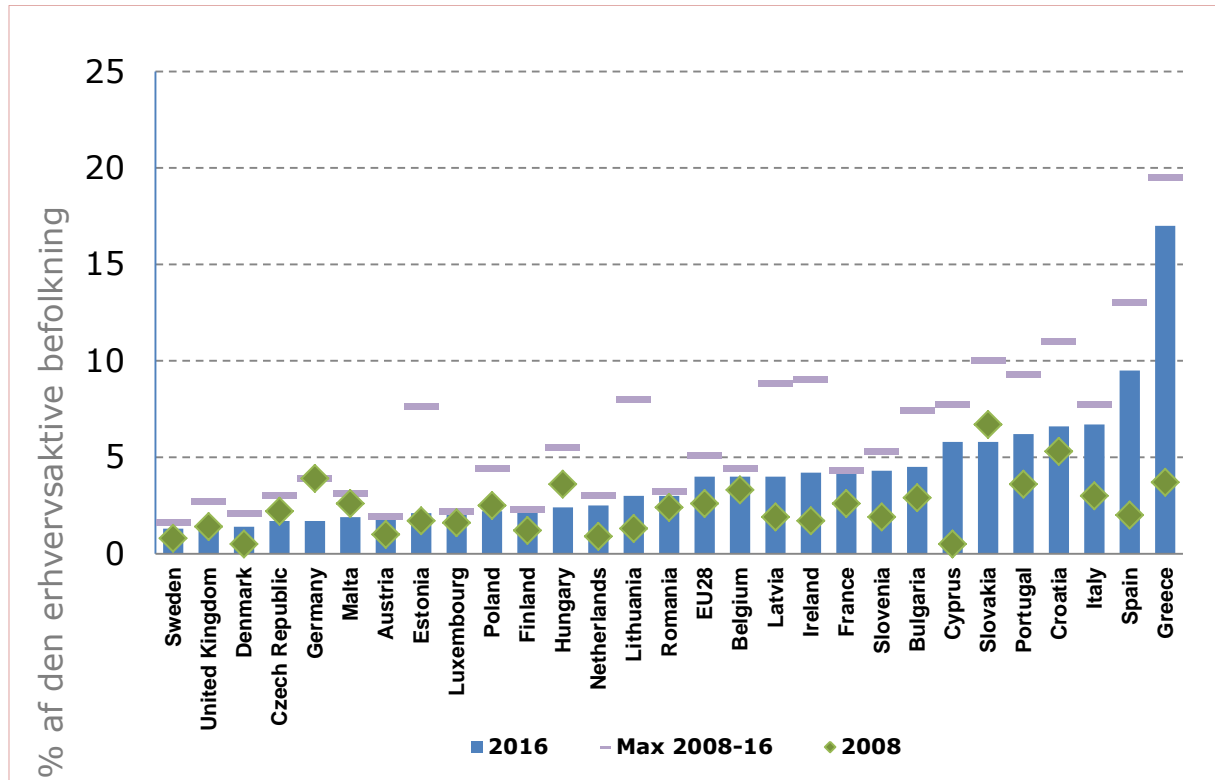
¹³ Forekomsten af langtidsledighed beregnes som antal personer, der har været *arbejdsløse i over 12 måneder* delt med *det samlede antal ledige*.

I en række andre medlemsstater synes aktiveringsstøtten ikke at stå i forhold til den arbejdsløshedsudfordring, de står over for.

Højere arbejdsløshedstal modvirkes generelt af en blanding af passive og aktive arbejdsmarkedspolitikker som vist i figur 4. Nogle medlemsstater med høj arbejdsløshed bruger en forholdsvis lille

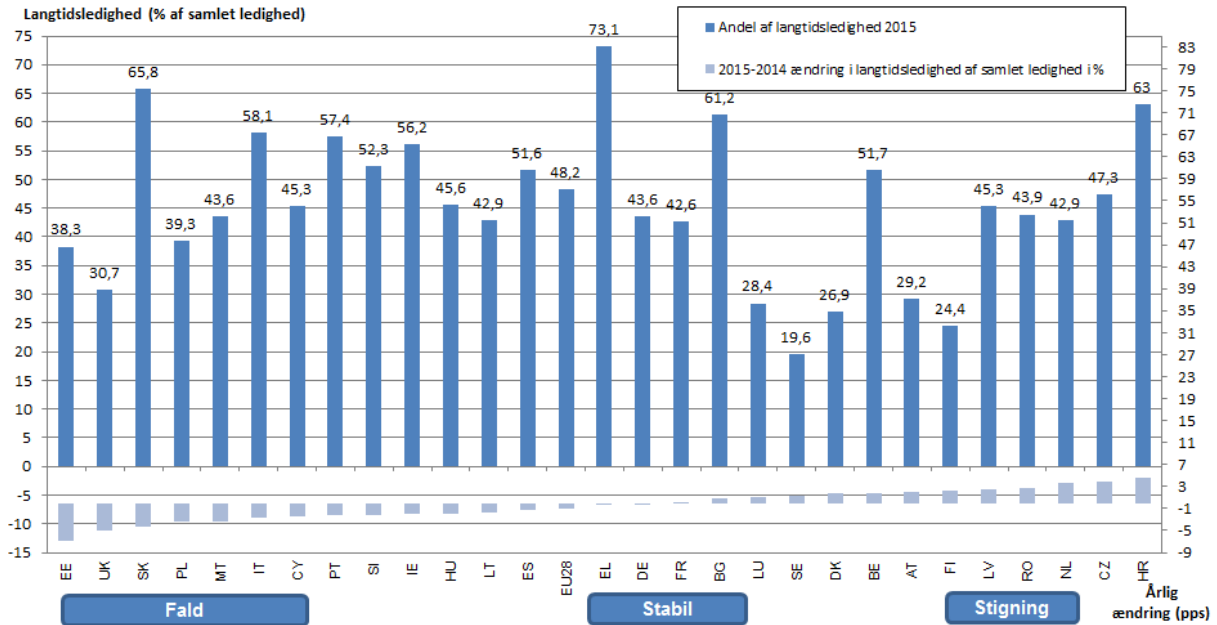
del af deres BNP på arbejdsmarkedstjenester og aktive foranstaltninger (især Bulgarien, Slovakiet, Cypern, Kroatien og Grækenland). Samtidig bruger disse lande forholdsvis mange penge på passive foranstaltninger såsom arbejdsløshedsunderstøttelse (især Irland og Spanien og i mindre grad Portugal og Italien).

Figur 1 – Langtidsledighed i % af den erhvervsaktive befolkning i EU-28 og i de enkelte medlemsstater i 2008 og 2016



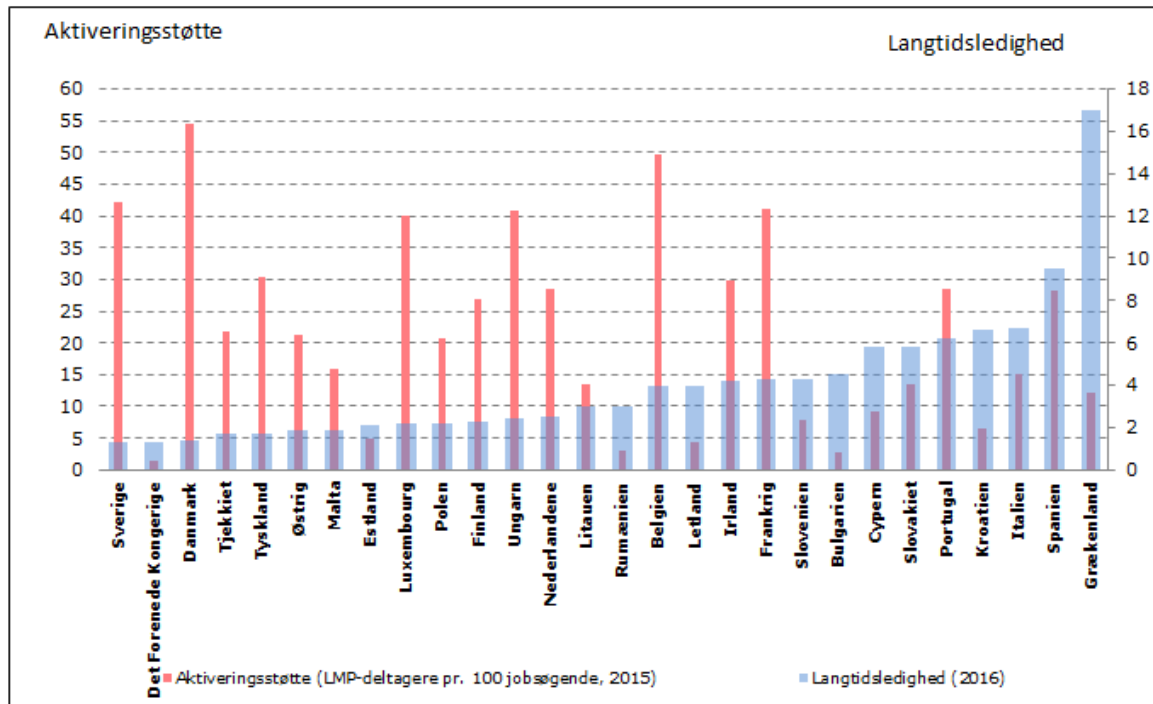
Kilde: Eurostat, AKU (arbejdskraftundersøgelsen).

Figur 2 – Langtidsledighed i % af samlet ledighed



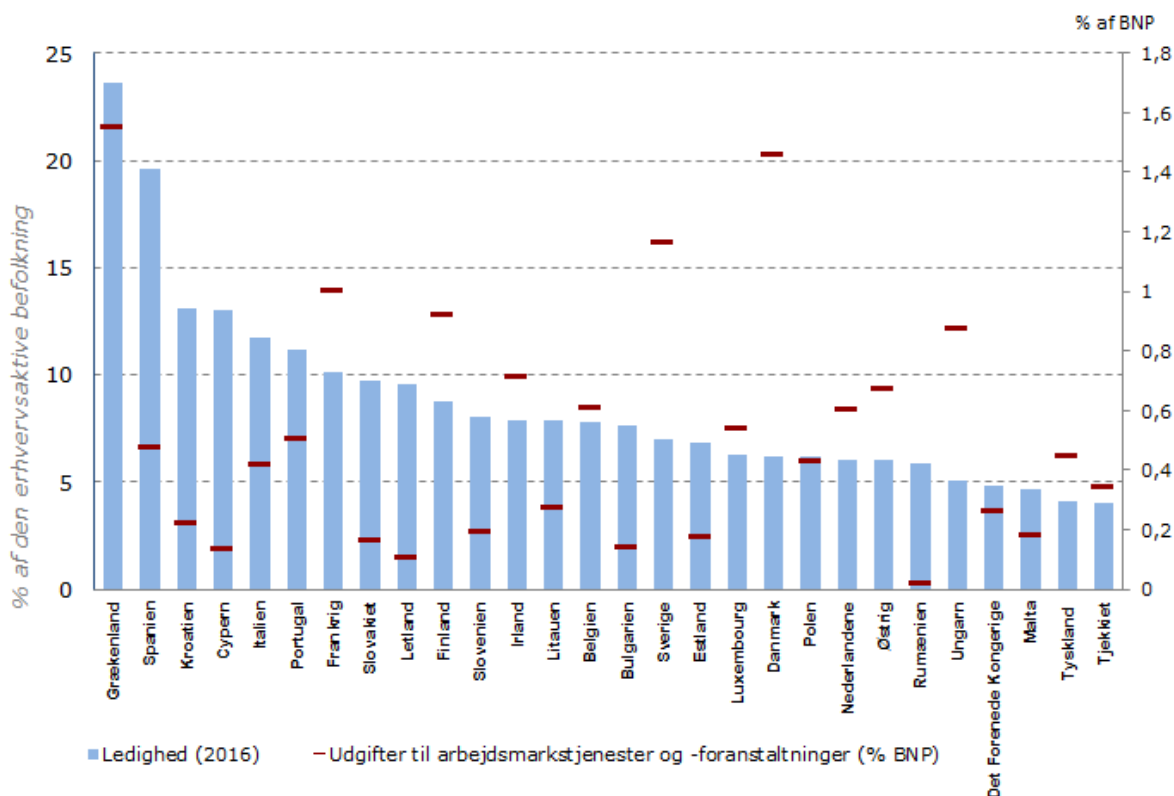
Kilde: Eurostat, AKU (arbejdskraftundersøgelsen).

Figur 3 – Aktiveringsstøtte (deltagere pr. 100 personer, som ønsker at komme i arbejde, 2015) og langtidsledighed pr. medlemsstat, 2016



Kilde: Eurostat, den arbejdsmarkedspolitiske database.

Figur 4 – Udgifter til arbejdsmarkedstjenester, aktive og passive foranstaltninger (% af BNP; til venstre) og ledighed (til højre) pr. medlemsstat, 2016



Kilde: Eurostat, LMP-databasen.

Bemærkninger: "Arbejdsmarkedstjenester" henviser til LMP-databasens kategori 1, "aktive foranstaltninger" til kategori 2-7, og "passive foranstaltninger" til kategori 8-9 (indkomsterstatning og -støtte ved arbejdsløshed og tidlig pensionering). LMP-data for Grækenland og Det Forenede Kongerige gælder 2010, for Cypern 2012 og for Irland og Spanien 2013.

3. POLITISKE MIDLER TIL AFHJÆLPNING AF POLITIKUDFORDRINGERNE

Arbejdsløshed kan have flere årsager såsom manglende efterspørgsel efter arbejdskraft eller utilstrækkelige færdigheder. Den kan også være påvirket af institutionelle faktorer som jobbeskyttelseslovgivning og skat på arbejde. Et særskilt temablade forklarer problemer og udfordringer i forbindelse med jobbeskyttelse. Nogle af disse årsager kan afhjælpes med aktive arbejdsmarkedspolitikker, men de virker ikke for alle ledige og i alle situationer. Udformning, afgrænsning og målretning af aktive arbejdsmarkedspolitikker og måden, de gennemføres på (dvs. af offentlige arbejdsformidlinger eller andre), betyder meget med hensyn til virkningsfuldhed og effektivitet. Der findes nu en pæn mængde dokumentation for,

hvilke politikker der fungerer bedst, for hvem, og under hvilke omstændigheder. Imidlertid antages det almindeligvis, at en tidlig indsats er afgørende for at forebygge langtidsledighed. Ecorys og IZA konkluderer i en undersøgelse, de har foretaget, at "der ikke findes en enkelt politik, som kan bruges som et universalværktøj til forbedring af de arbejdsløses udsigter til beskæftigelse"¹⁴. Faktisk understreger de, at alle aktive arbejdsmarkedspolitikker både har stærke og svage sider. I praksis betyder dette, at politikkerne skal være skræddersyede til hver enkelt ledig, hvilket kræver effektive profileringsteknikker. Denne individuelle tilgang omfatter afdækning af, om personen er kortvarigt arbejdsløs eller potentielt langtidsledig.

¹⁴ Ecorys/IZA, "Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures", 2012.

Selv om mange evalueringsundersøgelser lider af metodologiske mangler¹⁵, kan der drages nogle brede konklusioner af den eksisterende litteratur, som kan være politisk retningsgivende for medlemsstaterne med henblik på udformningen af deres aktive arbejdsmarkedspolitikker (se boks s. 8)¹⁶

¹⁷. **Ansættelsesincitament**er for firmaer i markedssektoren er ikke særlig effektive overordnet set (undtagen i tilfælde af meget lav efterspørgsel efter arbejdskraft), idet de ofte følges af forholdsvis store dødvægtstab¹⁸. Desuden er der risiko for, at arbejdsgiverne skifter ikke-tilskudsgivende arbejdstagere ud med tilskudsgivende arbejdstagere eller venter, indtil de jobsøgende bliver berettigede til tilskud. Så hvis der benyttes ansættelsesincitament, bør de være godt målrettede og kun bruges i mindre målestok og midlertidigt. Der skal også findes mekanismer til at give incitament til arbejdsgivere, som fastholder arbejdstagere, efter at tilskuddet er udløbet, eller incitament kombineret med andre aktive arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger til forbedring af modtagernes beskæftigelsesegnethed. Den ringeste virkning af incitament ses typisk i den direkte jobskabelse i den offentlige sektor (herunder offentlige arbejdsordninger).

De aktive arbejdsmarkedspolitikker, der sigter mod at fastholde beskæftigelse, f.eks. korttidsarbejdsordninger, bør kun bruges i korte perioder og under alvorlig recession. De aktive arbejdsmarkedspolitikker, som omfordeler incitament til personer, der i øjeblikket står uden for arbejdsmarkedet, er mere omkostningseffektive og ønskelige, da de styrker den enkeltes tilknytning til arbejdsmarkedet og understøtter vedkommendes incitament til at komme ud af ledigheden. Disse aktive arbejdsmarkedspolitikker er særlig effektive under et opsving.

Generelt er der en forsinkelse mellem gennemførelsen af de aktive arbejdsmarkedspolitikker og deres virkning for arbejdsmarkedet, selv om dette i højere grad er tilfældet for nogle foranstaltninger end for andre. Undersøgelser baseret på mikrodata tyder på, at selv om virkningen af de aktive arbejdsmarkedspolitikker for andelen af arbejdsløse, der kommer i job, er temmelig beskeden på kort sigt, er den længerevarende virkning generelt større¹⁹.

¹⁵ De metodologiske problemer er som oftest forbundet med det manglende kontrafaktiske scenarie, som så skal konstrueres ved hjælp af data, f.eks. gennem matchningsteknikker. Randomiserede eksperimenter har ikke dette problem, men de er stadig sjældne.

¹⁶ Der findes en omfattende evaluering af virkningen af aktive arbejdsmarkedspolitikker i Europa-Kommissionens rapport, "*Employment in Europe Report*", 2006. Kluve et al. (2010; "The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes", *Labour Economics* 17, s. 904) og Kluve et al. (2010; "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis", *The Economic Journal* 120, s. 452) giver brede (meta-)analyser baseret på et stort antal undersøgelser.

¹⁷ Et mere omfattende overblik over de aktive arbejdsmarkedspolitikkers virkningsfuldhed findes i bilag 2.

¹⁸ Tilskudsjobbene ville være blevet skabt/opretholdt alligevel.

¹⁹ "Effective Active Labour Market Policies", J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP No 1335, 2004.

Aktive arbejdsmarkedspolitikker: værktøjer og målgrupper

De aktive arbejdsmarkedspolitikkers succes afhænger ikke kun af udgiftsniveauerne, men primært af udformningen af foranstaltningerne og måden, de gennemføres på.

- **Rådgivning og hjælp til jobsøgning:** Disse foranstaltninger er primært nyttige for kortvarigt arbejdsløse, men de kan stadig have værdifuld betydning herudover, hvis de indgår i en individualiseret eller skræddersyet tilgang til at støtte ledige. Individualiseringen af støtten omfatter rådgivning kombineret med en række potentielle typer støtte, herunder erhvervsuddannelse, hjælp til jobsøgning, "motiveringskurser" og social støtte alt efter de vurderede behov hos den jobsøgende.
- **Tilskud til arbejdsgivere:** Sådanne programmer er forholdsvis bekostelige og typisk målrettet mod de mest udsatte grupper, for hvem andre foranstaltninger har vist sig at være ineffektive. Disse foranstaltninger kan være et vigtigt bidrag til at påvirke arbejdsgivernes indstilling til langtidsledige positivt ved at sætte de to grupper i forbindelse med hinanden og give arbejdsgiverne lejlighed til at teste potentielle medarbejdere med en mindre omkostning end fuld løn.
- **Direkte beskæftigelses-/jobskabelsesordninger:** Disse ordninger er typisk målrettet mod de mellem- og langvarigt arbejdsløse for at undgå negative beskæftigelsesmæssige virkninger for de kortvarigt arbejdsløse, f.eks. hvor deltagere, som ellers ville have fundet reelle job, holdes uden for arbejdsmarkedet, mens de deltager i ordningen. Disse ordninger er også typisk mere stabile og langvarige for at sikre deres effektivitet og omkostningseffektivitet.
- **Uddannelse** har normalt den kraftigste positive langvarige virkning, men er dyr. Oplæring på jobbet, generelle programmer og erhvervsuddannelse er alle hensigtsmæssige, men til forskellige formål. Undersøgelser viser, at generelle programmer bidrager til en bedre matchning af færdigheder, især efter den første indtræden på arbejdsmarkedet, mens (certificerede) erhvervsuddannelsesprogrammer (på arbejdspladsen eller kombineret med skoleundervisning) har vist sig at være meget effektive med hensyn til at lette overgangen fra skole til arbejdsliv.

For at nedbringe risikoen for langtidsledighed er det vigtigt at tilpasse blandingen af aktiveringsforanstaltninger og deres placering i et institutionelt miljø til de økonomiske omstændigheder. Udfordringen består i at sikre, at udgifterne til aktiveringsforanstaltninger forbliver effektive også i et økonomisk klima, hvor jobskabelse er vanskeligt. På et begrænset arbejdsmarked er der brug for at se på den præcise balance mellem de to tilgange "uddannelse først" og "arbejde først".

De offentlige arbejdsformidlinger har en afgørende rolle at spille i reintegrationen af de ledige. De er nemlig de bedst egnede til at imødekomme de forskellige grupper blandt de arbejdsløse²⁰. Hvis en offentlig arbejdsformidling skal fungere godt, har den brug for:

- et tilstrækkeligt antal medarbejdere, som er ordentligt uddannet i aspekter, der forbedrer kvaliteten af tjenesten, f.eks. diskrimination, anstændige job og behandling af følsomme tilfælde
- integrerede tjenester, der sætter dem effektivt i kontakt med andre offentlige forvaltninger, især vedrørende uddannelse, sundhed, boliger og andre sociale tjenester
- et veludviklet system til evaluering og opfølgning²¹.

Overvågning og evaluering er da også altafgørende for vurdering og forøgelse af effektiviteten. De aktive arbejdsmarkedspolitikker bliver generelt ikke overvåget og vurderet som udgangspunkt. Udviklingen af en

²⁰ Se temablad om offentlige arbejdsformidlinger.

²¹ EAPN: Fighting for a Social Europe Free of Poverty:
<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

evalueringsskulturen er vigtig, og der er forskellige faktorer, som kan bidrage hertil. Disse omfatter politiske forpligtelser til at udforme politikker baseret på evidens (og ansvarlighed), lovpligtig evaluering, evalueringsskilt i forbindelse med EU-finansiering og uddannelse af evalueringseksperter for at sikre evalueringen hele vejen gennem den politiske cyklus.

Eksempel på et aktivt arbejdsmarkedspolitisk værktøj: beskæftigelsesincitamenter til jobskabelse og støtte

Beskæftigelsesincitamenter består typisk i udbetaling af målrettede, midlertidige og betingede ydelser eller i nedsættelser af skat/socialsikringsbidrag, som gør arbejdskraften billigere for arbejdsgiverne og dermed får efterspørgslen efter arbejdskraft til at stige. I hele EU gik en sjettedel af udgifterne under de aktive arbejdsmarkedspolitikker til beskæftigelsesincitamenter, mens udgifterne til uddannelse og arbejdsmarkedstjenester var størst.

I en situation med lav efterspørgsel efter arbejdskraft kan beskæftigelsesincitamenter være et attraktivt instrument til støtte for beskæftigelsen, samtidig med at de også forbedrer beskæftigelsesegnheden hos specifikke sårbare grupper. Derfor og på grund af mange medlemsstaters begrænsede økonomiske råderum opfordrede Rådet i sin henstilling om en ungdomsgaranti (2013) til målrettede og veludformede løn- og rekrutteringstilskud, mens det i sin henstilling om langtidsledige (2016) anbefalede at rette de økonomiske incitamenter mod ordninger, der støtter integration på arbejdsmarkedet, såsom rekrutteringstilskud og nedsættelse af socialsikringsbidrag.

Hvis beskæftigelsesincitamenterne imidlertid ikke er godt udformet, kan de medføre spild af offentlige midler, især hvis tilskudsjobbene ville være blevet skabt/opretholdt under alle omstændigheder (såkaldte "dødvægtstab"), eller hvis tilskuddene simpelthen får arbejdsgiverne til at ansætte/beholde visse medarbejdere i stedet for andre ("fortrængningseffekten"). De kan også sænke produktiviteten, hvis de skaber incitamenter for arbejdsgiverne til at erstatte mere produktive medarbejdere med mindre produktive arbejdstagere. Selv om jobbene kun skabes til den periode, som tilskuddet varer, giver det stadig en forbedring af de berørte arbejdstageres beskæftigelsesegnhed, men den samfundsmæssige nettofortjeneste er meget mere begrænset eller endda negativ.

Der kan bl.a. nævnes følgende træk ved udformningen, der hjælper med at maksimere fordelene ved beskæftigelsesincitamenter:

- **målretning mod unge arbejdsløse, der har begrænsede chancer for beskæftigelse** (f.eks. de langtidsledige, for at minimere risikoen for dødvægtstab), men også grupper med en betragtelig potentiel stigning i produktiviteten (f.eks. unge uden erhvervs erfaring, som ikke har kunnet finde et arbejde inden for et vist tidsrum)
- **sikring af, at tilskudsperioden øger arbejdstagerens produktivitet**, f.eks. gennem en effektiv uddannelseskomponent og coaching
- **indførelse af betingelser for at øge sandsynligheden for, at ansættelsesforholdet forlænges ud over tilskudsperioden** (f.eks. kontrol af, at modtageren stadig er ansat i firmaet på et givet tidspunkt efter udløbet af tilskuddet,

og/eller at der sker brutto- eller nettojobskabelse i firmaet)

- **regelmæssig overvågning og vurdering** af tilskudsmodtagende firmaer og deres ansættelsespraksis og af tilskudsmodtagende arbejdstagere.

Relevant litteratur:

A. Brown (2015), "Can hiring subsidies benefit the unemployed?" IZA World of Labor 2015; Europa-Kommissionen (2014). "Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe," Europæisk observationsorgan for beskæftigelsespolitik (EEPO); HoPES (2013), "HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies". Et svar fra det europæiske netværk af offentlige arbejdsformidlinger på opfordringer til at handle, aftalt på konferencen i Berlin om beskæftigelse af unge den 3. juli 2013.

Set i lyset af foranstaltningerne til finanspolitisk konsolidering er det finanspolitiske råderum begrænset, og de offentlige udgifter er under pres over hele linjen. Derfor bør prioriteringen af vækstvenlige udgifter få særlig opmærksomhed. Dette omfatter en forøgelse i fornødent omgang af de offentlige arbejdsformidlingers og de aktive arbejdsmarkedspolitikkers dækning, men også en styrkelse af deres virkningsfuldhed, især gennem passende målretning og individualisering af støtten.

4. POLITISK STATUS I FORSKELLIGE LANDE

Praksis i EU viser, at de aktive arbejdsmarkedspolitikker bliver mere og mere forskelligartede efter en mere skræddersyet tilgang til den enkeltes behov. Der er også et stærkere fokus på at sikre, at folk står til rådighed, og på at håndhæve krav i forbindelse med gensidige forpligtelser. Dette betyder, at ydelsesmodtagere forventes at foretage overvåget jobsøgning og forbedre deres beskæftigelsesegnethed "til gengæld" for at modtage ydelser. De senere år har medlemsstaterne opprioriteret effektiv koordinering af de aktive arbejdsmarkedspolitikker med administrationen af ydelserne og politikken om, at det skal kunne betale sig at arbejde, for at gennemføre sammenhængende aktiveringsstrategier.

Skræddersyet støtte til den enkeltes behov kræver hyppigt bedre koordinering af tjenester på tværs af organisationer. Som reaktion på dette behov aftalte medlemsstaterne i Rådets henstilling at etablere ét enkelt kontaktpunkt for langtidsledige. Dataudveksling og interoperable platforme er afgørende for effektiv levering af tjenester. Mens nogle lande er langt fremme med at oprette ét enkelt kontaktpunkt, er andre lande i færd med at tage de første skridt til at koordinere levering af tjenester på tværs af organisationer.

Nogle medlemsstater har stadig vanskeligt ved at skabe konkrete resultater med deres aktive arbejdsmarkedspolitikker. Der er plads til at forbedre de offentlige arbejdsformidlinger mhp.: i) at styrke deres nyttevirkning og effektivitet med hensyn til at sikre, at jobsøgende lettere finder et job, og ii) at gøre dette til de lavest mulige omkostninger. I flere medlemsstater kunne offentlige arbejdsformidlinger stadig levere mere individualiserede og mere målrettede tjenester. Disse problemer er blevet taget op (om end i forskellig grad) i landespecifikke henstillinger til flere medlemsstater gennem de seneste år som led i det europæiske semesters økonomiske overvågningsproces.

En række lande er således i færd med at individualisere støtten til langtidsledige i overensstemmelse med Rådets henstilling om at indgå jobintegrationsaftaler med skræddersyet støtte til den enkeltes behov og klare rettigheder og forpligtelser for både den ledige og støtteforvaltningsorganet. Andre lande har udliciteret arbejdsformidlingen for langtidsledige, mens endnu andre lande har øget uddannelsen af de langtidsledige.

I Bulgarien blev der truffet foranstaltninger til bedre målretning af de aktive arbejdsmarkedspolitikker og bedre integration af de beskæftigelsesmæssige og sociale tjenester for udsatte grupper. Foranstaltningen tilskynder til ansættelse af langtidsledige i henhold til artikel 55, litra c), i den bulgarske lov om en aktiv beskæftigelsesindsats og det statsfinansierede program for uddannelse og beskæftigelse af langtidsledige. Foranstaltningen vil være målrettet op til 2 900 langtidsledige, og initiativet har et budget på 4,6 mio. EUR.

I Danmark er der iværksat en jobpræmieordning for at øge langtidslediges incitament til at gå i arbejde. Langtidsledige, der kommer i job, kan få en skattefri jobpræmie på 10 % af indtægten op til maksimalt 2 500 DKK (336 EUR) om måneden. Denne præmie kan ydes i op til 18 måneder, hvilket udløser en samlet maksimal jobpræmie på 45 000 DKK (6 053 DKK) pr. person. Dette er et midlertidigt politisk initiativ, der skal vare i to år (fra 1. april 2017 til 1. april 2019).

I Estland giver arbejdsmarkedsprogrammet 2017-2020 arbejdsløshedsforsikringsfonden hjemmel til at tilbyde aktive foranstaltninger til forebyggelse af arbejdsløshed. Disse omfatter foranstaltninger til støtte for deltagelse i formel uddannelse, uddannelseschecks og godtgørelse til arbejdsgivere af uddannelsesudgifter.

Foranstaltningerne vil blive målrettet mod personer, der stadig er på arbejdsmarkedet. De primære målgrupper vil være ufaglærte, personer med forældede uddannelser og færdigheder, personer med svage sprogfærdigheder i estisk, personer over 50 år og personer, der har brug for andet arbejde af helbredsmæssige årsager.

I Frankrig er der opstillet en plan for finansiering af yderligere undervisningsforløb til 500 000 jobsøgende, og den har hidtil udløst tæt ved 1,1 mio. uddannelsesaktioner i sektorer med positive beskæftigelsesmæssige og økonomiske prognoser. Omkring 28 % af uddannelsen blev målrettet mod lavt kvalificerede personer, 29 % mod unge, og 20 % mod jobsøgende langtidsledige. Planen gennemføres af de regionale råd, som er det forvaltningslag i Frankrig, der har ansvaret for erhvervsuddannelse gennem aftaler mellem staten og regionerne. Ifølge disse aftaler træffer regionerne beslutning om den uddannelse, der skal tilbydes, og de offentlige arbejdsformidlinger tilbyder de jobsøgende uddannelse. Planen er blevet forlænget til første halvdel af 2017.

Endelig har Portugal iværksat en foranstaltning, som skal hjælpe ledige med at opnå fast ansættelse, med fokus på sårbare grupper som unge, langtidsledige og ældre arbejdstagere. Med denne nye foranstaltning vil støtten til tidsbegrænsede kontrakter kun blive ydet **i undtagelsestilfælde** (f.eks. til de meget sårbare grupper såsom flygtninge og tidligere straffede). Ordningen støtter også konvertering af tidsbegrænsede kontrakter til fast ansættelse. Målet for Portugals nationale reformprogram for 2017 er at skabe 15 000 job. Over 10 000 job har allerede modtaget støtte i henseende til denne foranstaltning.

Dato: 11.11.2017

BILAG: STATISTISKE INDIKATORER

Tabel 1 – Langtidsledighed i procent i EU, euroområdet og de enkelte medlemsstater i 2015 og 2016 fordelt på køn

Køn:	Kvinder		Mænd	
	2015	2016	2015	2016
Tidspunkt:				
EU-28	4,5	4,0	4,5	3,9
Euroområdet-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Kilde: Eurostat.

Tabel 2 – Langtidsledighed (mindst 12 måneder) i procent af samlet ledighed fordelt på køn (%)

Køn:	Kvinder		Mænd	
Tidspunkt:	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
Euroområdet-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Kilde: Eurostat.