



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 4. juni 2021
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

NOTE

fra:	Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse
til:	De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet
Vedr.:	Europæisk semester a) Vurdering af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger fra 2020 og relevante landespecifikke henstillinger fra 2019 – udtalelse fra Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) – Godkendelse

Hermed følger til delegationerne ovennævnte udtalelse med henblik på godkendelse i EPSCO-Rådet den 14. juni 2021.

Udtalelse fra EMCO og SPC om det europæiske semesters 2021-cyklus

Indledning

På grundlag af bestemmelserne i afsnit IX og X i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), udvalgenes mandat i henhold til artikel 150 og 160 og Rådets afgørelse om nedsættelse af udvalgene har Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC) foretaget en analyse af gennemførelsen af Rådets landespecifikke henstillinger fra 2020 og dele af de relevante landespecifikke henstillinger fra 2019 på områderne beskæftigelse, social beskyttelse og social inklusion (**afsnit 2** i denne udtalelse). **Afsnit 1** indeholder udvalgenes synspunkter om forvaltningsaspekterne af det europæiske semester.

Afsnit 1

Overordnede forvaltningsaspekter af det europæiske semesters 2021-cyklus og synspunkter om semestrets fremtid

I det seneste årti har det europæiske semester været rammen for samordning af de økonomiske politikker i EU, idet den omfatter finanspolitikker, økonomiske politikker, beskæftigelsespolitikker og socialpolitikker på en integreret måde.

Forvaltningen af beskæftigelses- og socialpolitikkerne er fuldt integreret i det europæiske semester¹. Artikel 148 i TEUF danner grundlag for en række traktatfæstede opgaver, som alle involverer en central rolle for EPSCO-udvalgene: beskæftigelsesretningslinjerne, den fælles beskæftigelsesrapport samt andre overvågningsaktiviteter på beskæftigelsesområdet og det sociale område. I henhold til traktaten skal medlemsstaterne bidrage til en "*en samordnet strategi for beskæftigelse*" ... "*på en måde, som er i overensstemmelse*" med de overordnede retningslinjer for den økonomiske politik (artikel 146 i TEUF). Desuden opfordres de to udvalg i Rådets afgørelser om nedsættelse af EMCO og SPC til at bidrage til alle aspekter af det europæiske semester inden for deres kompetenceområde og aflægge rapport herom til Rådet.

I overensstemmelse med artikel 148 i TEUF gennemgår EMCO hvert år de foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet til gennemførelse af deres beskæftigelsespolitikker, på baggrund af beskæftigelsesretningslinjerne som fastsat i de nationale reformprogrammer og underretter Rådet om sin gennemgang. På grundlag af sit mandat foretager SPC en lignende analyse af gennemførelsen af reformer på de områder, der hører under dets kompetence. Resultaterne af disse overvågningsaktiviteter rapporteres til Rådet og anvendes i drøftelserne om de landespecifikke henstillinger, der er fremsat til medlemsstaterne (hvoraf mere end 40 % omhandler udfordringer inden for beskæftigelse, færdigheder og socialpolitik i 2019- og 2020-cykluserne). På grundlag af ovennævnte gennemgang og i samarbejde med SPC forelægger EMCO også sit bidrag til den fælles beskæftigelsesrapport for Det Europæiske Råd om beskæftigelsessituationen i Unionen og gennemførelsen af retningslinjerne for beskæftigelse.

Udbruddet af covid-19-pandemien i begyndelsen af 2020 gjorde det nødvendigt at foretage **midlertidige tilpasninger af det europæiske semester**. Den aktuelle krise krævede ekstraordinære foranstaltninger, hvilket har ført til oprettelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten – et hidtil uset finansieringsinstrument til investeringer og reformer, der skal afbøde krisens økonomiske og sociale konsekvenser og støtte en inklusiv og bæredygtig økonomisk genopretning samt en retfærdig grøn og digital omstilling.

¹ Retsgrundlaget for det europæiske semester er fastlagt i artikel 121 i TEUF om samordning af de økonomiske politikker og i artikel 148 om koordinering af beskæftigelsespolitikken.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten har både haft en indvirkning på det europæiske semesters tidsplan og resultater, hvilket igen har påvirket processen med multilateral overvågning af den beskæftigelsesmæssige og socialpolitiske udvikling. Navnlig er genopretnings- og resiliensplanerne snarere end de nationale reformprogrammer blevet udpeget som de vigtigste referencedokumenter for medlemsstaternes reforminitiativer i denne usædvanlige semestercyklus. 2021-landerapporterne skal erstattes af Kommissionens vurdering af genopretnings- og resiliensplanerne, og der vil ikke blive fremsat ikkefinanspolitiske landespecifikke henstillinger i 2021. Desuden fandt den multilaterale gennemgang for 2021 i EMCO og SPC sted før offentliggørelsen af genopretnings- og resiliensplanerne, hvilket ikke gav udvalgene mulighed for at tage tilstrækkeligt hensyn til potentialet af de planlagte foranstaltninger i de nationale genopretnings- og resiliensplaner til at håndtere de landespecifikke henstillinger fra 2019-2020 på det beskæftigelsesmæssige og sociale område. I genopretnings- og resiliensfacilitetens forvaltningsproces blev der ikke forudset nogen formel rolle for EPSCO og dets rådgivende organer, hvilket markerede en væsentlig afvigelse fra tidligere år, hvor EMCO og SPC var involveret i alle de aspekter af det europæiske semester, der henhører under deres ansvarsområde.

Derfor **fortsatte EMCO og SPC med at overvåge medlemsstaternes indsats for at efterkomme de landespecifikke henstillinger fra 2020 og de relevante landespecifikke henstillinger fra 2019**. Spørgsmål af tværgående karakter blev behandlet i fællesskab af de to udvalg, hvilket gjorde det muligt at foretage en omfattende gennemgang af fælles udfordringer og udforme passende politiske reaktioner. Udvalgene har udvidet de veletablerede horisontale drøftelser betydeligt og lægger større vægt på de multilaterale og tematiske aspekter af deres arbejde. Det har givet medlemsstaterne yderligere muligheder for at indlede indgående drøftelser om, hvordan de kan tackle både strukturelle og nye udfordringer, som supplement til evalueringerne af de landespecifikke henstillinger.

EMCO og SPC bestræbte sig fortsat på at inddrage **relevante udvalg og rådgivende organer i andre rådssammensætninger** i deres semesterrelaterede aktiviteter. EMCO førte sine drøftelser om de landespecifikke henstillinger om uddannelse og færdigheder i fællesskab med Uddannelsesudvalget, mens SPC bestræbte sig på at inddrage Folkesundhedsgruppen på Højt Plan gennem sine nationale delegerede. Disse interaktioner har styrket drøftelsernes politiske substans og ført til mere helhedsorienterede overvejelser om de spørgsmål, der henhører under EMCO's og SPC's kompetenceområde.

Den midlertidigt ændrede semesterproces har påvirket samspillet med Udvalget for Økonomisk Politik (EPC), arbejdsmarkedets parter og repræsentanter for civilsamfundsorganisationer. Navnlig har fraværet af ikkefinanspolitiske landespecifikke henstillinger i 2021 **begrænset mulighederne for et fælles udvalgsarbejde under EPSCO-Rådet og Økofinrådet om semestret**. Ikke desto mindre havde EMCO og EPC i april 2021 en fælles politisk drøftelse om emner af fælles interesse, også af relevans for forvaltningen af det europæiske semester (handlingsplanen for den sociale søjle med særligt fokus på EU's overordnede mål og den reviderede sociale resultattavle, Kommissionens henstilling om en effektiv og aktiv støtte til beskæftigelse (EASE) samt gennemførelsen af støtte til mindskelse af risiciene for arbejdsløshed i en nødsituation (SURE)). EPSCO-udvalgene vil fortsat søge yderligere muligheder for et regelmæssigt og tættere samarbejde mellem udvalgene i den næste semestercyklus og fremover og er fortsat indstillet på at indhente synspunkter fra arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer.

EMCO og SPC er af den opfattelse, at det **europæiske semester fortsat er et effektivt koordineringsredskab** til fremme af bæredygtig og inklusiv økonomisk vækst, konkurrenceevne, beskæftigelse og tilstrækkelig social beskyttelse og social inklusion, navnlig i den aktuelle krise. I EPSCO-Rådets konklusioner om den årlige strategi for bæredygtig vækst 2021 opfordrede ministrene til snarest muligt at vende tilbage til et fuldt udviklet europæisk semester, der giver mulighed for en omfattende multilateral overvågningsproces inden for beskæftigelses- og socialpolitikkerne, samtidig med at den integrerede koordinering af de økonomiske, beskæftigelsesmæssige og sociale politikker styrkes.

Med hensyn til de proceduremæssige tilpasninger i forbindelse med 2021-semestercyklussen er medlemmerne af den opfattelse, at de ændringer, der blev udløst af genopretnings- og resiliensfaciliteten, var berettigede. De ændrede rapporteringskrav gav medlemsstaterne mulighed for at fokusere på presserende politiske reaktioner og reformer til bekæmpelse af krisen. Disse tilpasninger bør dog forblive midlertidige, og der er **overvældende støtte blandt medlemmerne af de to udvalg til at vende rettidigt tilbage til en omfattende semesterproces, hvor alle de centrale elementer i semestret genindføres, allerede i den næste cyklus**.

De to udvalg er navnlig af den opfattelse, at **det er afgørende at sikre passende overvågning af den beskæftigelsesmæssige og socialpolitiske udvikling og af de politiske reaktioner.**

Medlemmerne fremhævede semesterprocessens stærke fremadrettede karakter og behovet for at fastholde fokus på langsigtede strukturelle udfordringer med et bredere ansvarsområde, der rækker ud over de reformer og investeringer, der er planlagt som led i genopretnings- og resiliensplanerne.

I den henseende bør de **nationale reformprogrammer** fortsat være det relevante rapporteringsredskab for strukturreformer og fremskridt hen imod gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger, mens vurderingen af gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne bør integreres fuldt ud i semesterprocessen. I den forbindelse bør **forbindelsen mellem de nationale reformprogrammer og genopretnings- og resiliensplanerne koordineres bedre.** Da de nationale reformprogrammer dækker et bredere spektrum af områder i en omfattende semesterproces, kan rapporteringen om gennemførelse af genopretnings- og resiliensplanerne, herunder om opfyldelse af milepæle og mål i genopretnings- og resiliensplanerne, integreres i de nationale reformprogrammer. Det er vigtigt at undgå overlapning i rapporteringen. Derudover mener EPSCO-udvalgene i overensstemmelse med deres mandat, at de bør inddrages i drøftelserne om gennemførelsen og overvågningen af genopretnings- og resiliensplanerne og de nationale reformprogrammer.

Udvalgene er af den opfattelse, at semesterprocessens **multilaterale overvågningsaspekter** bør bibeholdes. De omfattende og regelmæssige **landerapporter** fra tidligere cyklusser bør genindføres fra næste cyklus som grundlag for drøftelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne om fremskridt med gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger. EMCO og SPC fastholder også det synspunkt, at de ikkefinanspolitiske **landespecifikke henstillinger** bør genindføres, også i betragtning af vigtigheden af beskæftigelsesmæssige og sociale spørgsmål i medlemsstaternes reformdagsordener. I mange medlemsstater er der opbakning til **landespecifikke henstillinger med en flerårig dimension på visse politikområder ledsaget af årlige landerapporter og multilateral overvågning.**

Den **fælles beskæftigelsesrapport** bør fortsat give et årligt overblik over den centrale beskæftigelsesmæssige og sociale udvikling i Den Europæiske Union, herunder medlemsstaternes reformbestræbelser. Den fælles beskæftigelsesrapport er stadig et passende overvågnings- og analyseredskab. Den vil i fremtiden fortsat kunne afspejle pandemiens indvirkning på den beskæftigelsesmæssige og sociale udvikling og samtidig udvide sit analytiske grundlag ved at integrere EU's nye overordnede mål og den reviderede sociale resultattavle og eventuelt også afspejle de genopretnings- og resiliensforanstaltninger, som medlemsstaterne har gennemført inden for rammerne af deres genopretnings- og resiliensplaner. I fremtiden bør den fælles beskæftigelsesrapport fortsat overvåge gennemførelsen af beskæftigelsesretningslinjerne som fastsat i traktaten og rapportere om gennemførelsen af principperne i den sociale søjle, som er blevet integreret i beskæftigelsesretningslinjerne. Andre af EMCO's og SPC's eksisterende overvågningsredskaber er også stadig relevante og bør fortsat indgå i semesterprocessen.

EMCO og SPC har også udtrykt tilfredshed med forbindelserne til semestret i **handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder**. EU's overordnede mål inden for beskæftigelse, færdigheder og socialpolitik, der er opstillet i planen, imødekommer opfordringerne fra de to udvalg og EPSCO-ministrene om at følge op på Europa 2020-strategien. Som følge af Portoerklæringen² bør de overordnede mål, der blev bebudet i handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, integreres fuldt ud i det europæiske semester på grundlag af erfaringerne med Europa 2020-strategien.

² Det Europæiske Råd, den 8. maj 2021, Portoerklæringen. På det sociale topmøde i Porto så EU's ledere med tilfredshed på "*de nye overordnede EU-mål [...] og den reviderede sociale resultattavle, der foreslås i handlingsplanen, som vil bidrage til at overvåge fremskridtene hen imod gennemførelsen af principperne i den sociale søjle under hensyntagen til forskellige nationale forhold og som en del af rammen for politisk samordning som led i det europæiske semester*".

Med henblik på fremtiden anerkender udvalgene, at der kan drages positive erfaringer fra 2021-semestercyklussen, men gentager, at **EPSCO's og dets rådgivende organers rolle** i semesterprocessen bør opretholdes i overensstemmelse med tidligere semestercyklusser og den fulde anvendelse af traktaten (artikel 148 i TEUF) samt de to udvalgs respektive mandater. Eftersom semestret er blevet forvaltningsrammen for genopretnings- og resiliensfaciliteten og handlingsplanen for den europæiske søjle for sociale rettigheder, kan det blive nødvendigt at foretage visse ændringer i den fremtidige semesterproces. Det er imidlertid fortsat vigtigt at **opretholde balancen mellem de midlertidige, målrettede tilpasninger i forbindelse med lanceringen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og det bredere formål med semestret**. Bestræbelserne på at strømline og optimere de fremtidige semestercyklusser bør omfatte **dialog med medlemsstaterne og passende drøftelser i de relevante rådssammensætninger og deres rådgivende organer**. Samarbejdet mellem EPSCO's rådgivende udvalg og andre af Rådets forberedende organer, navnlig EPC, Uddannelsesudvalget og Folkesundhedsgruppen på Højt Plan, bør styrkes yderligere i forbindelse med en omfattende semesterproces. Det bør også sikres, at arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationerne fortsat bliver inddraget.

Afsnit 2:

De vigtigste resultater af EMCO's og SPC's multilaterale overvågningsevalueringer af gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger fra 2020 og relevante landespecifikke henstillinger fra 2019: Krisen har fungeret som katalysator for handling, men brobygningen mellem de kortsigtede foranstaltninger og mere langsigtede strukturreformer kræver en yderligere indsats.

Multilateral overvågning, der indebærer fagfællebedømmelse af medlemsstaternes bestræbelser på at gennemføre reformer, er en af de vigtigste opgaver for Beskæftigelsesudvalget (EMCO) og Udvalget for Social Beskyttelse (SPC). Den spiller en væsentlig rolle inden for rammerne af det europæiske semester, da den muliggør en fælles forståelse af indbyrdes forbundne udfordringer og støtter medlemsstaternes reformbestræbelser gennem udveksling af politisk viden og bedste praksis.

Udbruddet af covid-19-pandemien har i 2020 krævet en midlertidig tilpasning af det europæiske semester ud over oprettelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og dens inddragelse i semesterprocessen. Beskæftigelsesudvalget og Udvalget for Social Beskyttelse har tilpasset deres semesterrelaterede aktiviteter og fortsatte med at overvåge medlemsstaternes bestræbelser på at gennemføre reformer gennem multilaterale evalueringer med fokus på de landespecifikke henstillinger fra 2020, og elementerne i de landespecifikke henstillinger fra 2019 anses stadig for at være relevante.

I første halvdel af 2021 gennemførte EMCO og SPC 112 sådanne evalueringer, herunder 14 evalueringer på områder af fælles interesse, som de to udvalg har foretaget i fællesskab. Evalueringerne af uddannelse og færdigheder (26 i alt) blev udført i samarbejde med EMCO og Uddannelsesudvalget (EDUC). Ud over disse evalueringer blev 2020-gennemgangen af gennemførelsen af Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet for første gang tilrettelagt som en fælles tematisk drøftelse mellem EMCO og SPC.

Alle evalueringer i de landespecifikke gennemgange var baseret på medlemsstaternes rapportering om de senest trufne foranstaltninger, efterfulgt af bedømmelser af disse foranstaltninger foretaget af de øvrige medlemsstater og Kommissionen. For at fremhæve det multilaterale aspekt af evalueringerne er det tematiske element i form af indgående drøftelser om hvert politikområde, der henhører under udvalgenes kompetence, blevet styrket i 2021. Drøftelsernes tematiske karakter i de to udvalg har bidraget til udarbejdelsen af horisontale konklusioner, som præsenteres i dette afsnit.

Reformer inden for aktive arbejdsmarkedspolitikker og offentlige arbejdsformidlinger

I februar 2021 blev der gennemført 20 evalueringer på området aktive arbejdsmarkedspolitikker og offentlige arbejdsformidlinger. Der var primært fokus på de politiske reaktioner i forbindelse med covid-19 såsom ordninger med nedsat arbejdstid, men de adresserede også mere strukturelle aspekter såsom opsøgende arbejde i forhold til unge og sårbare grupper samt offentlige arbejdsformidlingers effektivitet med hensyn til at betjene ledige og jobsøgende, navnlig i forbindelse med pandemien.

Pandemiudbruddet betød, at medlemsstaterne skulle fokusere deres indsats på at afbøde krisens konsekvenser for arbejdstagerne, husholdningerne og virksomhederne. Reaktionen var en blanding af skatte-, beskæftigelses- og socialpolitiske foranstaltninger. Der blev i vid udstrækning anvendt ordninger med nedsat arbejdstid og løntilskud for at støtte fastholdelsen af arbejdspladser. I nogle tilfælde var ordningerne baseret på eksisterende – dog udvidede og/eller tilpassede – instrumenter, mens der i andre blev indført *nye* foranstaltninger.

Pandemiens indvirkning var asymmetrisk, og det er derfor forskelligt, hvor hårdt den har ramt arbejdsstyrken. Som følge heraf blev der ydet forskellige former for finansiel bistand, navnlig til selvstændige erhvervsdrivende eller ansatte med atypiske kontrakter, herunder sæsonarbejdere og andre sårbare grupper, hvor unge og kvinder typisk var overrepræsenteret blandt dem med tidsbegrænsede kontrakter. Ikke desto mindre spillede den rettidige støtte, der blev ydet, en afgørende rolle med hensyn til at afbøde krisens samlede indvirkning på beskæftigelsesniveauet, sikre fastholdelsen af arbejdspladser og lægge grunden til håndtering af jobmobilitet. I en række medlemsstater er der blevet udformet krisebekæmpelsesforanstaltninger i samarbejde med arbejdsmarkedets parter.

Medlemsstaterne styrkede også aktive arbejdsmarkedspolitikker, navnlig med hensyn til uddannelse og rådgivning for jobsøgende og arbejdstagere med en høj risiko for at miste deres job. Ud over foranstaltninger for støttet beskæftigelse er der også blevet gennemført fjernundervisning, opkvalificerings- og omskolingsforløb og digital undervisning med henblik på at støtte både arbejdstagere (herunder dem, der midlertidigt er blevet afskediget) og jobsøgende. Medlemsstaterne anvendte også ofte fleksible arbejdsordninger såsom telearbejde, selv om det i nogle tilfælde var nødvendigt at revidere de nationale lovrammer. Der blev også foretaget midlertidige tilpasninger af de sociale beskyttelsessystemer.

Samlet set adresserede medlemsstaterne generelt elementerne i de landespecifikke henstillinger vedrørende afbødning af krisens beskæftigelsesmæssige virkninger, selv om der i de fleste af de evaluerede medlemsstater er behov for en større indsats for at tackle den stigende ungdomsarbejdsløshed og støtte sårbare grupper.

Der er desuden blevet peget på visse svagheder, som hovedsagelig vedrører politiske reaktioner på strukturelle udfordringer. Under drøftelserne viste det sig, at covid-19-krisen i flere medlemsstater har afbrudt eller forsinket gennemførelsen af aktiverings- og arbejdsformidlingsreformerne. Der er fortsat store udfordringer med hensyn til de offentlige arbejdsformidlingers kapacitet og organisation, jobsøgendes deltagelse i aktive arbejdsmarkedspolitikker, effektiv og målrettet støtte til jobsøgende, personer, der ikke er i beskæftigelse eller under uddannelse (NEET'er) og andre sårbare grupper såsom personer med handicap og personer med migrantbaggrund, samt fjernelse af hindringer for deltagelse på arbejdsmarkedet. I de fleste medlemsstater er der stadig behov for strukturreformer baseret på målrettede tilgange for at løse disse spørgsmål, og i nogle tilfælde er gennemførelsen stadig på et tidligt stadium. Ikke desto mindre er der gjort eller planlagt en vis indsats for at øge bemanningen og forbedre det teknologiske udstyr, som de offentlige arbejdsformidlinger anvender, herunder ved at investere i en digitalisering af tjenesterne for at øge deres kapacitet og sikre kontinuitet under og efter pandemien.

Tilgængeligheden af EU-midler (navnlig fra ESF, SURE og REACT-EU) har bidraget til en betydelig forøgelse af de nationale ressourcer, der er afsat til at gennemføre ordninger med nedsat arbejdstid og lignende foranstaltninger for at bevare beskæftigelsen og støtte de jobsøgende, sammen med foranstaltninger, der støtter de offentlige arbejdsformidlingers kapacitet. Ikke desto mindre blev der givet udtryk for bekymring over situationen på længere sigt, da nødhjælpsforanstaltningerne blev indstillet. Dette hænger også tæt sammen med den generelle økonomiske omstrukturingsproces og udfordringen i at vurdere virksomhedernes levedygtighed som grundlag for en tilpasning af ordningerne med nedsat arbejdstid og løntilskud. Den udbredte mangel på kvalificeret arbejdskraft i visse sektorer bør også tages i betragtning i denne forbindelse. Medlemsstaterne overvejer desuden nye reformer og investeringer i aktiveringstiltag ved hjælp af midler under Next Generation EU via genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Der er generel enighed om behovet for at indføre foranstaltninger, der fremmer udflytning af arbejdstagere på arbejdsmarkedet, med særlig vægt på beskæftigelsesudsigterne for de grupper, der blev hårdest ramt af krisen, navnlig unge, kvinder, personer med handicap og personer med migrantbaggrund. I den forbindelse ser medlemsstaterne primært i retning af indførelse og gennemførelse af opkvalificerings- og omskolingsforanstaltninger som en af de vigtigste prioriteter for den fremtidige politiske indsats i overensstemmelse med den digitale og den grønne omstilling.

Der er behov for løbende overvågning og konsekvensanalyser for at vurdere pandemiens indvirkning og – hvor det er nødvendigt – yde yderligere støtte.

Reformer med hensyn til kvinders arbejdsmarkedsdeltagelse gennem adgang til førskoleundervisning og børnepasning (ECEC) og langtidspleje

I april 2021 gennemgik EMCO og SPC i fællesskab de relevante landespecifikke henstillinger fra 2019 for fire medlemsstater og en landespecifik henstilling fra 2020 for én medlemsstat for så vidt angår kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet gennem adgang til førskoleundervisning og børnepasning (ECEC) og langtidspleje, herunder for én medlemsstats vedkommende integration af aktive arbejdsmarkedspolitikker og socialpolitikker.

Der kom en række fælles politiske udfordringer op under drøftelserne, bl.a. med hensyn til den vedvarende forskel i beskæftigelsesfrekvensen, den høje andel af kvinder i deltidsbeskæftigelse, løn- og pensionsforskelle mellem kønnene og årsagerne hertil. Selv om omsorgsforpligtelserne spiller en vigtig rolle for kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet, varer kønsstereotyper også ved og har stor betydning for resultaterne. Den stærke kønsdimension i langtidsplejesektoren og dens betydning for både formelle arbejdstagere og uformelt plejepersonale er derfor blevet fremhævet.

Nogle medlemsstater bemærkede, at den øgede andel af kvinder i deltidsbeskæftigelse nogle gange begynder allerede, inden de stifter familie, og at den ikke ændrer sig over tid. Med hensyn til løn- og pensionsforskelle mellem kønnene kan forskellige tilgange til at øge gennemslugtigheden på arbejdsmarkedet, herunder ved hjælp af digitale og analytiske instrumenter, bidrage til at tackle disse forskelle.

Medlemsstaterne har investeret i ECEC med henblik på at forbedre såvel tilgængeligheden som kvaliteten af tjenesterne. Der blev også mindet om relevansen af Barcelonamålene under drøftelserne.

Den rolle, som tjenester, især ECEC, spiller sammen med veltilrettelagte ydelser, er blevet fremhævet i drøftelserne om familiepolitikker, der støtter kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Det kan være relevant at koordinere forskellige forvaltningsniveauer for at sikre, at tjenesterne er tilgængelige. Sociale bistandsydelser skal kædes sammen med aktiveringspolitikker, hvilket i nogle tilfælde kræver en yderligere indsats fra medlemsstaternes side for at forbedre koordineringen mellem de forskellige involverede forvaltningsstrukturer. Mere generelt, hvis politikkerne skal være effektive, er det vigtigt med koordinering og samarbejde mellem de forskellige interessenter.

Nogle medlemsstater har reformeret deres forældreorlovsordninger og -ydelser samt udvidet ydelser ved faderskab for at forbedre balancen mellem arbejdsliv og privatliv. Relevansen af aktive arbejdsmarkedspolitikker og opsøgende foranstaltninger gennem målrettede tjenester for de mest sårbare blev også understreget.

Drøftelserne viste, at udvidelsen af formelle langtidsplejetjenester kan være et effektivt instrument til at støtte kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet. Af relevante politiske foranstaltninger kan bl.a. nævnes udvikling af hjemmepleje og lokalsamfundsbaseerede tjenester (f.eks. dagcentre).

Nogle medlemsstater gør i vid udstrækning brug af Den Europæiske Socialfonds (ESF's) midler til at støtte investeringer i ECEC og langtidspleje, og enkelte har planer om at anvende midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten. I den forbindelse blev betydningen af sådanne investeringers bæredygtighed understreget.

Overvågning og evaluering af politikkerne blev fremhævet som vigtige elementer med henblik på politikernes effektivitet.

Reformer inden for segmentering af arbejdsmarkedet, lønninger, beskatning af arbejde og sort arbejde

Politikområderne segmentering af arbejdsmarkedet, lønninger, beskatning af arbejde og sort arbejde er fortsat af strukturel betydning, også i den aktuelle situation, der er præget af betydelige ændringer i beskæftigelsesmønstrene som følge af covid-19-pandemien. I februar 2021 evaluerede EMCO disse politikområder i ni medlemsstater, primært med hensyn til relevante elementer i de landespecifikke henstillinger fra 2019.

Covid-19-pandemien har afsløret allerede eksisterende sårbarheder på arbejdsmarkedene, med jobnedlæggelser som følge af pandemien, der primært har været koncentreret i sektorer, hvor de mindre sikre beskæftigelsesformer er fremherskende. Dette omfatter selvstændig virksomhed og rammer sårbare grupper og unge uforholdsmæssigt hårdt, også fordi de er overrepræsenteret blandt arbejdstagere i atypiske beskæftigelsesformer. De strukturelle udfordringer er således blevet yderligere blotlagt under krisen. De kan sandsynligvis overvindes ved hjælp af politikker, der tackler strukturelle kløfter, støtter en mere inklusiv og bæredygtig vækst og adresserer udfordringer og muligheder i forbindelse med den grønne og den digitale omstilling.

Før covid-19-krisen blev der gennemført en række reformer for at tackle segmenteringen af arbejdsmarkedet, idet pandemien i nogle tilfælde dog medførte, at tempoet i gennemførelsen eller virkningen heraf aftog. Ordninger med nedsat arbejdstid og støtte til selvstændige anvendes fortsat i vid udstrækning i den aktuelle situation med en betydelig udbredelse af disse nødforanstaltninger. Aktive arbejdsmarkedspolitikker blev også forbedret og tilpasset virkningerne af pandemien, hvilket omfattede ansættelsesincitamenter. Det blev fremhævet, at en hensigtsmæssig udformning og tilstrækkelig bevidsthed blandt arbejdsgiverne er afgørende for en vellykket gennemførelse af disse typer foranstaltninger. Der er behov for en afbalanceret tilgang for at tage hensyn til både jobskabelses- og jobnedlæggelsesaspekterne og behovet for en yderligere indsats for at mindske segmenteringen af arbejdsmarkedet. Bevarelse af arbejdspladser og støtte til jobskabelse skal ses i sammenhæng med jobkvalitet og omfordelingsbehov.

I visse tilfælde er der risiko for, at kriseforanstaltninger kan flytte fokus væk fra langsigtede, strukturelle hindringer til mere permanente beskæftigelsesformer. I mange medlemsstater er arbejdstilsynenes indsats og foranstaltninger med henblik på at styrke deres kapacitet afgørende faktorer til mindskelse af arbejdsmarkedssegmenteringen. Med henblik herpå kan incitamenter såsom ansættelsestilskud og afskrækkende foranstaltninger i form af bøder kombineres på en effektiv måde. Selv om det er vigtigt at analysere og evaluere virkningen af de foranstaltninger, der er truffet for at mindske segmenteringen, blev det anerkendt, at dette kan være vanskeligt på grund af virkningerne af den igangværende covid-19-pandemi, navnlig i lyset af restriktioner og fokus på de foranstaltninger, der er truffet for at fastholde beskæftigelsen.

Med hensyn til lønforskelle mellem kønnene er det vigtigt at analysere de underliggende årsager og træffe helhedsorienterede foranstaltninger, herunder ved at tilpasse understøttelsessystemet, som det er konstateret i et af de evaluerede tilfælde.

IKT-værktøjer kan være nyttige både med henblik på at tackle segmenteringen af arbejdsmarkedet og øge bevidstheden om de negative konsekvenser heraf samt på at tackle lønforskelle mellem kønnene. Flere medlemsstater rapporterede, at foranstaltninger på dette område vil blive medtaget i de nationale genopretnings- og resiliensplaner, mens drøftelserne stadig er i gang i enkelte medlemsstater.

Med hensyn til beskatning af arbejde er der gjort fremskridt med yderligere at reducere skattebyrden på arbejde, navnlig for lav- og mellemindkomster, hovedsagelig gennem skattelettelser og nedskæringer i de sociale bidrag. Nogle af de foranstaltninger, der for nylig blev gennemført i medlemsstaterne, var udformet med henblik på at hjælpe virksomhederne med at tackle covid-19-krisen og kan være midlertidige, men der er også truffet permanente foranstaltninger.

Der er blevet udtrykt bekymring over, hvorvidt disse skatteændringer er budgetneutrale på mellemlang sigt, da der kun er gjort få fremskridt for at flytte byrden til skattegrundlag, der i højere grad støtter inklusiv og bæredygtig vækst. Der er stadig mulighed for en sådan skatteomlægning, hvilket er relevant i den aktuelle situation, da det kan være medvirkende til en inklusiv genopretning og støtte den grønne omstilling. Der er fortsat andre spørgsmål vedrørende skattesystemet, navnlig specifikke smuthuller eller ineffektivitet samt manglende incitament til at arbejde for sekundære forsørgere. Sidstnævnte punkt er også et spørgsmål om kønsskævhed, da sekundære forsørgere for det meste er kvinder.

Med hensyn til sort arbejde er relevansen af flerdimensionelle strategier og arbejdstilsynenes afgørende rolle og samarbejdet mellem forskellige myndigheder blevet understreget. Behovet for at vedtage omfattende strategier til håndtering af de forskellige og mangesidede aspekter af sort arbejde er også blevet nævnt.

Nogle medlemsstater har til hensigt at medtage foranstaltninger på disse områder i deres genopretnings- og resiliensplaner eller anvende finansiel støtte fra REACT-EU og ESF+.

Generelt er der behov for at tage hensyn til de ændringer, som covid-19-krisen har bragt med sig. Den nye virkelighed, der er opstået som følge af krisen, har gjort visse analytiske værktøjer og begreber forældede eller krævet mere omfattende analytiske tilgange, da skellet mellem midlertidig og fast ansættelse ikke længere er den eneste relevante sondring. Tilsynekomsten af nye former for arbejde, navnlig platformsarbejde, er blevet påpeget som et spørgsmål, der vil kræve yderligere overvejelser med hensyn til segmenteringsaspekterne.

Evalueringen påpegede også relevante politiske løsninger til tackling af udfordringerne på de evaluerede politikområder, dvs. behovet for at støtte arbejdstilsynene med henblik på at bekæmpe sort arbejde og segmentering af arbejdsmarkedet; betydningen af se nærmere på jobbeskyttelseslovgivningen og huller i lovgivningen for at imødegå segmenteringen; behovet for en helhedsorienteret institutionel strategi, der omfatter reformer af skattesystemet, politikker til opnåelse af balance mellem arbejdsliv og privatliv, investeringer i børnepasningsstrukturer, ligeløn og andre politikker til støtte for lige muligheder for at mindske forskelle mellem kønnene.

Den sociale dialog – tilbagevendende gennemgang

I december 2020 foretog EMCO sin årlige gennemgang af den sociale dialog sammen med europæiske og nationale arbejdsmarkedsparter. Gennemgangen, som havde til formål at vurdere fremskridtene hen imod gennemførelsen af de relevante landespecifikke henstillinger fra 2020, kastede også lys over inddragelsen af arbejdsmarkedets parter i forbindelse med covid-19-krisen samt over udarbejdelsen af de nationale reformprogrammer og genopretnings- og resiliensplanerne.

I de berørte medlemsstater er der fastlagt rammer for den sociale dialog, men der skal gøres mere for at sikre meningsfuld inddragelse af arbejdsmarkedets parter i den politiske beslutningstagning og en velfungerende social dialog. Der er fortsat store betænkeligheder for så vidt angår de praktiske aspekter af høringen af arbejdsmarkedets parter med hensyn til gennemsigtighed, rettidighed og meningsfuldhed samt med hensyn til dens reelle indvirkning på den politiske beslutningstagning. Der blev rapporteret om en række opmuntrende udviklinger, navnlig med hensyn til den øgede inddragelse af arbejdsmarkedets parter i udformningen af krisebekæmpelsesforanstaltninger og i fastsættelsen af mindstelønninger. Nogle medlemsstater inddrager arbejdsmarkedets parter i udformningen af specifikke foranstaltninger på et tidligt tidspunkt.

Arbejdsmarkedets parter mener, at der stadig er behov for mere regelmæssige og rettidige høringer for at sikre, at arbejdsmarkedets parter kan bidrage i tilstrækkelig grad til den politiske udvikling. Når regeringerne hører arbejdsmarkedets parter, kan de også systematisk give feedback om, hvordan deres forslag er blevet behandlet.

Kapacitetsopbygning hos arbejdsmarkedets parter med et mere langsigtet perspektiv er fortsat et vigtigt mål. I denne henseende blev Den Europæiske Socialfonds særlige rolle fremhævet, og det samme gjorde behovet for regelmæssig evaluering af effektiviteten af en sådan investering, herunder med hensyn til kvaliteten af bidragene fra arbejdsmarkedets parter.

Reformer inden for uddannelse og færdigheder

Som i de foregående år evaluerede EMCO i marts 2021 sammen med Uddannelsesudvalget relevante landespecifikke henstillinger med hensyn til uddannelse og færdigheder. Evalueringerne vedrørte 26 medlemsstater og omfattede generelt både landespecifikke henstillinger fra 2020 og relevante elementer i landespecifikke henstillinger fra 2019. For tre medlemsstaters vedkommende var det kun de landespecifikke henstillinger fra 2019 (eller visse dele heraf), der blev evalueret.

Der blev allerede gjort reformbestræbelser inden for uddannelse og færdigheder før pandemien, og nogle medlemsstater fortsatte disse tiltag under pandemien. Med henblik på at håndtere krisen har flere medlemsstater øget deres budgetter for at styrke investeringerne i uddannelse og færdigheder, navnlig investeringerne i grundlæggende digitale færdigheder, infrastruktur og onlineløsninger såsom digitale platforme, som har vist sig at være afgørende for at sikre, at læring, uddannelse og arbejde fortsat fungerer tilfredsstillende i nedlukningsperioder. Nogle medlemsstater undersøger også innovative tilgange såsom digitale vouchere og individuelle læringskonti som led i denne indsats.

Covid-19-krisen har skærpet allerede eksisterende udfordringer i forbindelse med uddannelse og færdigheder. Nedlukninger og fysiske distanceringsforanstaltninger har forstærket problemerne med den digitale kløft og ulige adgang til uddannelse. Samtidig ses opkvalificerings- og omskolingsforløb som centrale for at støtte genopretningen, forbedre den økonomiske modstandsdygtighed og fremme digital og grøn omstilling. Nogle mangler på og mismatch mellem færdigheder og kompetencer, navnlig i IKT-sektoren, er også blevet forværret trods stigende arbejdsløshed.

Medlemsstaterne synes at kombinere reaktionen på covid-19-pandemien med en mere langsigtet reaktion på de strukturelle udfordringer, bl.a. med henblik på at støtte effektive omstillinger på arbejdsmarkedet til job af bedre kvalitet og samtidig tackle de udfordringer, som den digitale og den grønne omstilling skaber. Der er foretaget betydelige investeringer og gennemført betydelige reformer på alle uddannelsesniveauer – herunder ECEC, almen uddannelse, erhvervsrettet grunduddannelse eller videreuddannelse, videregående uddannelse og voksenuddannelse. Medlemsstaterne har også truffet foranstaltninger til at gøre uddannelsessystemerne mere relevante i forhold til arbejdsmarkedets behov. De har gennemført eller planlagt reformer for at håndtere problemer vedrørende uddannelsesmæssige forskelle og mindske den digitale kløft.

Mange politiske initiativer går i den rigtige retning. Fremskridtene hen imod gennemførelsen af de landespecifikke henstillinger fra både 2019 og 2020 er imidlertid ujævne. Nogle strukturelle udfordringer er stadig et stort problem i en række medlemsstater og kræver yderligere foranstaltninger, navnlig med hensyn til skolefrafald, uddannelsesresultater inden for almen uddannelse og erhvervsuddannelse (herunder i relation til dårlige resultater og PISA-resultater), lav deltagelse i voksenuddannelse, underkvalificering af arbejdsstyrken og sociale og territoriale uligheder med hensyn til adgang til uddannelse, digitale færdigheder og infrastruktur. Den vanskelige situation for sårbare og dårligt stillede grupper i denne henseende blev fremhævet under evalueringen, og det samme gælder de udfordringer, som personer med handicap står over for i uddannelsessektoren og med hensyn til at få adgang til arbejdsmarkedet. Samarbejde mellem interessenter, såvel i uddannelsessektoren som i arbejdsmarkedssektoren og den socialpolitiske sektor, er nødvendigt for at opnå mere effektive og omfattende reformresultater. Overvågning og evaluering er også vigtige elementer i reformbestræbelserne.

Ud over national finansiering anvender flere medlemsstater allerede i vid udstrækning eller planlægger at anvende tilgængelige EU-fonde som Den Europæiske Socialfond Plus og genopretnings- og resiliensfaciliteten med henblik på at gennemføre de nødvendige reformer. I den forbindelse vil det være vigtigt at sikre komplementaritet på tværs af forskellige finansieringskilder.

Flere medlemsstater mindede om målene og prioriteterne i Rådets resolution om en strategiramme for det europæiske uddannelsessamarbejde på og uden for det europæiske uddannelsesområde (2021-2030).

I forbindelse med de nationale genopretnings- og resiliensplaner og programmeringen af midlerne fra samhørighedspolitikken for 2021-2027 opfordrede EMCO også til aktiv og regelmæssig inddragelse af arbejdsmarkedets parter i forberedelsen og gennemførelsen af de relevante beskæftigelsespolitiske reformer og investeringsforanstaltninger.

Integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet – tilbagevendende gennemgang

Gennemgangen af **Rådets henstilling om integration af langtidsledige på arbejdsmarkedet** fandt sted i november 2020. Med henblik på at drøfte integrerede politiske reaktioner i forbindelse med covid-19 blev denne tredje halvårslige gennemgang foretaget af EMCO og SPC i fællesskab. I 2020-gennemgangen blev pandemiens indvirkning på langtidsledige undersøgt sammen med arbejdsformidlingernes og socialforvaltningernes reaktioner med henblik på at yde integrerede tjenester. Det blev vurderet, hvordan medlemsstaterne har tacklet de udfordringer, som de langtidsledige stod over for i de indledende faser af den økonomiske krise, og de foranstaltninger, der var indført for at forhindre stigninger i langtidsledigheden, samt mulige veje til genopretning³.

I **arbejdsformidlingerne** er individuel rådgivning og profilering samt adgangen til og tilgængeligheden af tjenester blevet hårdest ramt af covid-19-krisen. Registreringen og leveringen af integrerede tjenester er blevet mindst berørt. Mange medlemsstater gjorde af sundheds- og sikkerhedsmæssige hensyn en indsats for at flytte tjenester online. Imidlertid har resultaterne været blandede, bl.a. fordi ikke alle langtidsledige og erhvervsinaktive har lige adgang til onlinetjenester, navnlig ikke dem, som har mindre gode IT-færdigheder.

For så vidt angår **socialforvaltningerne** viste gennemgangen, at pandemien har haft en negativ indvirkning på ydelsen af tjenester, navnlig dem, som kræver personlig kontakt. Selv om støtten til de mennesker, der befinder sig i de mest sårbare situationer, er blevet opretholdt til en vis grad, har den primært været fokuseret på adgangen til og den fortsatte levering af sociale bistandsydelser. Minimumsindkomstmodtagere har været en af de prioriterede målgrupper i nogle medlemsstater. Registreringen og integreringen af tjenester synes mindst påvirket. Nogle medlemsstater ydede en ekstra indsats for at forbedre adgangen til ydelser.

³ Nøglebudskaberne er blevet sendt særskilt til EPSCO-Rådet (januar 2021), jf. 5623/21.

Der var også udbredt usikkerhed om den nuværende krises virkninger på længere sigt for støtten til langtidsledige, fordi fokus i øjeblikket ligger på primært at reagere på krisens umiddelbare konsekvenser for tab af arbejdspladser og bevarelse af beskæftigelsen. På dette kritiske tidspunkt vil den politiske gennemførelsesindsats på mellemlang og lang sigt skulle fokusere på afslutningen af programmer og tiltag, som blev afbrudt eller udsat på grund af covid-19-pandemien, samt på en målrettet kombination af tjenester til langtidsledige og en integreret ydelse heraf.

Reformer inden for social beskyttelse og social inklusion

Covid-19-krisen har været en stærk påmindelse om betydningen af sociale beskyttelsessystemer med hensyn til at afbøde de økonomiske og sociale virkninger af reduceret økonomisk aktivitet og for at muliggøre social inklusion af sårbare personer. Selv om de sociale beskyttelsessystemer fuldt ud har spillet deres rolle som automatiske stabilisatorer og beskyttet mange menneskers levebrød, fremhævede krisen også strukturelle mangler i tilstrækkeligheden og dækningen af foranstaltninger til social beskyttelse og social inklusion. De nødforanstaltninger, der er truffet på både EU-plan og nationalt plan, har bidraget til at undgå en massiv social krise i hele Europa.

I 2020 modtog 21 medlemsstater inden for rammerne af det europæiske semester en landespecifik henstilling vedrørende social beskyttelse og social inklusion. Selv om mange af de landespecifikke henstillinger blev fremsat i forbindelse med covid-19-krisen, afspejlede størstedelen af dem også eksisterende strukturelle udfordringer, det allerede var blevet fremhævet i tidligere semestercyklusser, men navnlig i de landespecifikke henstillinger fra 2019. Henstillingerne vedrørte udfordringerne med hensyn til at sikre adgang til social beskyttelse for alle (f.eks. BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK), tilstrækkelighed og dækning af indkomststøtteydelse kombineret med adgang til sociale og basale tjenester (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), herunder med særligt fokus på at styrke samarbejdet mellem offentlige arbejdsformidlinger og socialforvaltninger (EE, ES, HU, HU, SK), og tilvejebringelse af boliger (IE) og økonomisk overkommelig ECEC af høj kvalitet, herunder i forbindelse med støtte til kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet (AT, CZ, IT, PL). Udfordringer af fælles interesse blev evalueret af EMCO og SPC i fællesskab.

Efterhånden som pandemien udviklede sig, traf alle de evaluerede medlemsstater nødforanstaltninger for at styrke og opretholde den "normale" drift af deres **socialle beskyttelsessystemer**, ofte som supplement til igangværende reformer. Sådanne foranstaltninger omfattede lempelse af krav til berettigelse, midlertidig indførelse af nye ydelser, opskalering af eksisterende støtteordninger samt iværksættelse af nødforanstaltninger for at sikre arbejdstagerne en passende indkomstkompensation.

Samtidig har krisen blotlagt allerede eksisterende adgangs- og dækningsmangler i de sociale beskyttelsessystemer i en række medlemsstater. SPC's evalueringer bekræftede, at ikke alle befolkningsgrupper er blevet beskyttet effektivt, og at der stadig er vanskeligheder for flere grupper (navnlig selvstændige erhvervsdrivende og atypiske arbejdstagere), som generelt oplever større økonomisk usikkerhed med en mere begrænset adgang til social beskyttelse. Midlertidige nødforanstaltninger såsom arbejdsfordelingsordninger, hvori der blev investeret betydelige finansielle midler, var ikke til lige stor gavn for alle kategorier af arbejdstagere. Endnu vigtigere er det, at evalueringerne viste, at midlertidige foranstaltninger ikke kan erstatte behovet for at udvide den sociale beskyttelse for dem, der ikke er dækket på et mere permanent grundlag. Der skal gøres en større indsats for på strukturel vis at behandle dækning, passende beskyttelse og mulighed for overførsel af socialsikringsrettigheder i overensstemmelse med Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse.

Krisen blotlagde også eksisterende mangler i leveringen af **socialle bistandsydelser**. Mange medlemsstater indførte midlertidige foranstaltninger til at støtte indkomsten i husstande, der befinder sig i skrøbelige situationer. Foranstaltningerne bestod i at slække på krav til berettigelse, lempe administrative procedurer, forbedre ydelsesniveauerne og levere supplerende ydelser i form af naturalier eller forbedre tjenester. Medlemsstaternes kriserelaterede reaktioner understregede betydningen af tilstrækkelig indkomstbeskyttelse. Behovet for yderligere strukturreformer på området blev bekræftet af de multilaterale evalueringer. En stærkere minimumsindkomstbeskyttelse kan støtte genopretningen og vil ved at fungere som en effektiv automatisk stabilisator gøre økonomierne og samfundene mere modstandsdygtige over for fremtidige kriser. Fremadrettet skal medlemsstaterne intensivere deres indsats for at forbedre effektiviteten af ydelsen af passende indkomststøtte, der er tæt kædet sammen med adgang til sociale tjenester af høj kvalitet og rummelige arbejdsmarkeder, i overensstemmelse med tilgangen til aktiv integration.

Leveringen af **sociale tjenester** har været under enormt pres i kølvandet på covid-19-pandemien, da nedlukningsforanstaltninger, personalemangel, kommunikationsvanskeligheder og problemer med koordinering med interessenter ramte leveringen af tjenester hårdt. Brugen af onlineværktøjer og andre IKT'er bidrog til at sikre den fortsatte levering af tjenester. Samtidig udfordrede faktorer som socioøkonomisk status, modtagernes alder, territoriale uligheder og mangel på infrastruktur leveringen af tjenester til de mest sårbare. Mens SPC's evalueringer anerkendte nye teknologiers potentiale ved udvikling af sociale tjenester i nutidens samfund i hastig digital udvikling, bør medlemsstaterne tage hensyn til de mest sårbares særlige behov og deres større afhængighed af personlig kontakt i forbindelse med tjenester. Bestræbelserne på at øge det effektive samarbejde og koordineringen mellem tjenesteudbydere skal fortsætte for at sikre, at folk har et enkelt kontaktpunkt, hvorigennem de kan få adgang til relevant støtte. Med henblik herpå kan de relevante udbyderes kapacitet – og koordineringen af deres handlinger – styrkes yderligere.

Den delvise eller fuldstændige lukning af skoler og børnepasningsfaciliteter under pandemien kan have forværret de eksisterende uligheder i udbredelsen af **førskoleundervisning og børnepasning (ECEC)**. Som reaktion på covid-19-krisen og lukningen af skoler og børnepasningsfaciliteter indførte mange medlemsstater nødforanstaltninger til støtte for **forældre og omsorgspersoner**, f.eks. supplerende og midlertidige økonomiske ydelser og fortsat tilbud om børnepasning for nøglepersonale. De strukturelle foranstaltninger, som medlemsstaterne har truffet for at udvide deltagelsen i og forbedre kvaliteten af ECEC, omfatter bl.a. sænkning af den obligatoriske førskolealder eller sikring af universel gratis adgang til førskoleundervisning, opførelse og renovering af børnehaver samt øget tilskud til vuggestuepasning. Det vil fortsat være påkrævet at gøre en målrettet indsats for at støtte børn, der er i risiko for fattigdom eller social udstødelse.

Den aktuelle krise har vist sig at have en **stærk kønsdimension**. Med skolelukninger under pandemien steg byrden i form af (ulønnet) pleje for både kvinder og mænd, men mest for kvinder. Manglen på (eller begrænsningen af) levering af ECEC har til gengæld mindsket støtten til forældres (især kvinders) deltagelse på arbejdsmarkedet, som fortsat er en af de mest effektive måder at tackle de grundlæggende årsager til børnefattigdom på.

Mangel på økonomisk overkommelige boliger, **hjemløshed og udelukkelse fra boligmarkedet** bliver i stigende grad et problem i EU. Pandemien har fået antallet af hjemløse til at stige endnu mere, fordi krisen gjorde det vanskeligere for mange husholdninger at betale for passende boliger, samtidig med at opførelsen af nye boliger blev afbrudt. Lavindkomstejere og private lejere blev særlig hårdt ramt, men også personer med en gennemsnitsindkomst blev bebyrdet med øgede bolig- og vedligeholdelsesudgifter.

Foranstaltninger til beskyttelse af lejere og indehavere af realkreditlån omfattede hjælp til betaling af husleje, realkreditlån og andre husholdningsomkostninger, suspension af udsættelser under krisen og nye lavt forrentede eller rentefri lån til enkeltpersoner. Nogle medlemsstater har også øget deres støtte- og plejetjenester for hjemløse ved at udvide herberger, omdanne natherberger til dagherberger og uddele hjælpepakker (fødevarer og hygiejneartikler). Medlemsstaternes vaccinationsplaner bør sikre passende opsøgende arbejde over for mennesker på herberger og hjemløse uden tag over hovedet. De strukturelle bestræbelser på at tackle hjemløshed og boligmæssig eksklusion bør prioritere integrerede tilgange, der kombinerer forebyggelse, hurtig adgang til permanente boliger og ydelse af støttetjenester. Det er også nødvendigt at fremskynde opførelsen af nye sociale boliger.

Reformer på pensionsområdet

Pensioner har i betragtning af deres tunge vægt på budgettet og stigende sociale betydning i forbindelse med Europas aldrende samfund og arbejdsmarkeder i forandring været et fokusområde siden det europæiske semesters begyndelse. I de seneste år har ca. tre fjerdedele af medlemsstaterne modtaget en henstilling om, hvordan deres pensionssystem fungerer. I 2020 førte de særlige omstændigheder og den ekstraordinære karakter af covid-19-krisen til, at Rådet ikke udstedte nogen landespecifikke henstillinger om pensioner, selv om pensionsspørgsmål blev identificeret i betragtningerne til henstillingerne. Som reaktion herpå har SPC tilpasset sin evalueringsmetode, og de sædvanlige landespecifikke evalueringer på dette politikområde fandt sted i form af en tematisk drøftelse.

Under denne drøftelse fremgik det tydeligt, at offentlige pensioner fortsat sikrer de fleste pensionister en stabil indtægtskilde i alle medlemsstater. I den forbindelse kan det forventes, at covid-19-krisen, som har haft betydelig indvirkning på arbejdsmarkedet og de finansielle markeder, også vil indvirke på ældreindkomst og vil lægge yderligere pres på finansieringen af pensionssystemer, som er et område, hvor pandemiens indvirkninger ikke endnu er fuldt synlige.

På trods af pandemiens relativt begrænsede indvirkning på pensionssystemerne på kort sigt opstår der på længere sigt en række udfordringer med hensyn til at opretholde tilstrækkelig og bæredygtig finansiering af pensioner i et aldrende samfund og i en økonomi og et arbejdsmarked under forandring. På grund af udfordringernes kompleksitet har medlemsstaterne gennemført reformer i forbindelse med de flerårige cyklusser.

Den mest almindelige tilgang i tidligere reformer har været at lægge vægt på at hæve den faktiske pensionsalder. I de seneste år har medlemsstaterne hævet den lovbestemte pensionsalder, begrænset adgangen til tidlig pensionering, revideret bidragskrav og styrket incitamenten, der skal tilskynde til senere pensionering. Fleksible pensioneringsforløb, som har til formål at fremme længere arbejdsliv og modvirke tidlig pensionering, er blevet stadig mere udbredte. Mange af reformerne indebar indførelsen af automatiske justeringsmekanismer, der skaber direkte forbindelser mellem centrale pensionsparametre, såsom pensionsalder eller ydelser, og demografiske ændringer.

De seneste reformer viser også en tendens til udfasning af særlige pensioner, som begunstiger visse befolkningsgrupper. Nogle reformer har forbedret adgangen til pensionssystemer for folk i andre former for arbejde end permanent fuldtidsbeskæftigelse, men der er stadig betydelige forskelle. Nogle reformer har også taget fat på den rolle, som supplerende eller private pensioner spiller i forbindelse med tilvejebringelse af ældreindkomst.

SPC's tematiske drøftelse viser, at der trods de hidtidige foranstaltninger skal gøres mere for at klare udfordringerne med hensyn til tilstrækkelighed og bæredygtighed, som pensionssystemer i hele EU står over for. Medlemsstaterne bør fortsat gøre en indsats for at forlænge arbejdslivet. Indsatsen for at tilpasse pensionsalder, karrierekrav, ydelser eller akkumuleringssatser, så de afspejler den længere forventede levetid, bør suppleres af fleksible arbejdsordninger, herunder muligheden for at kombinere pensioner med arbejdsindtægt. Mere oplysning og pensionssystemer, der er mere attraktive for folk tidligere i deres karriere, kan påvirke arbejdstagernes adfærd. I den forstand bør fremme af længere arbejdsliv starte tidligere i karrieren og ikke først, når den enkelte er ved at nå pensionsalderen. Skattemæssige incitamenter til udskudt pensionering eller investering i supplerende pensioner vil fortsætte med at spille en rolle, selv om den fordelingsmæssige virkning heraf bør overvejes nøje.

Samtidig er det at sikre et længere arbejdsliv et tværgående spørgsmål, der skal fremmes gennem tiltag på flere politikområder. En væsentlig forudsætning for dette er, at arbejdsmarkedet gør det muligt at forlænge arbejdslivet, hvilket omfatter muligheder for livslang læring og sikring af et fleksibelt, sundt og sikkert arbejdsmiljø, der opfylder ældre arbejdstageres behov. Der er behov for adgang til sundhedstjenester og sociale tjenester af høj kvalitet for at gøre det lettere for ældre arbejdstagere at blive på arbejdsmarkedet. Forbedret tværpolitisk samarbejde og inddragelse af arbejdsmarkedets parter og civilsamfundsorganisationer er fortsat vigtige faktorer for udvikling af strategier til længere arbejdsliv.

SPC's evalueringer har også vist, at arbejdstagere i atypisk beskæftigelse og selvstændige stadig er utilstrækkeligt beskyttet, hvilket undergraver både tilstrækkeligheden af pensionssystemerne og deres bidragsgrundlag. Disse grupper, såvel som lavtlønnede som helhed, har også i mindre grad adgang til supplerende pensionsordninger. Det er derfor nødvendigt med en vedvarende indsats for at sikre, at disse arbejdstagere har tilstrækkelig dækning og mulighed for at optjene pensionsrettigheder – som opfølgning af Rådets henstilling om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige⁴ – og for at tilpasse pensionssystemerne til arbejdsmarkedets foranderlige karakter med henblik på at beskytte alle arbejdstagere bedre.

⁴ Rådets henstilling af 8. november 2019 om adgang til social beskyttelse for arbejdstagere og selvstændige.

Tidligere reformer har i gennemsnit bidraget til at stabilisere pensionsudgifterne på lang sigt, men det er ofte sket på bekostning af pensionernes fremtidige tilstrækkelighed. Derfor er det stadig en stor udfordring at sikre tilstrækkelig finansiering af passende ydelser og pensionsdækning.

Drøftelserne har vist, at der i en række medlemsstater sker et skifte fra bidragsbaseret finansiering til mere skattebaseret finansiering. I betragtning af de forskellige nationale forhold kan det for at opfylde pensionssystemernes sociale mål og samtidig bevare bæredygtigheden være nødvendigt med forskellige finansieringstilgange i medlemsstaterne.

På baggrund af disse bemærkninger opfordrer SPC til en bred og åben debat om, hvordan pensionssystemer og sociale beskyttelsessystemer mere generelt kan understøtte tilstrækkelige ydelser i en situation med en aldrende befolkning og arbejdsmarkeder i forandring. En mere detaljeret analyse af de vigtigste fælles udfordringer findes i den fælles rapport fra 2021 om pensioners tilstrækkelighed, som er udarbejdet af Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen.

Reformer på sundhedsområdet

Covid-19-pandemien har sat de nationale sundhedssystemer under et hidtil uset pres, afsløret eksisterende strukturelle svagheder og fremhævet nødvendigheden af at forbedre beredskabet, så der kan reageres bedre på krisesituationer i alle medlemsstater. Derfor lagde det europæiske semesters 2020-cyklus stor vægt på reformer på sundhedsområdet, og alle medlemsstater har modtaget en landespecifik henstilling om at tage fat på deres systemers modstandsdygtighed.

Afhængigt af medlemsstaten blev der også lagt vægt på: mangel på arbejdskraft og arbejdsvilkår (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI, SE); tilgængelighed af kritisk medicinsk udstyr og infrastruktur (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, SE); adgang til og kvalitet og tilgængelighed af pleje (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV, PT, RO); sundhedsinfrastruktur for e-sundhed og udrulning heraf (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL); omlægning af pleje fra hospitalsindlæggelse til ambulant behandling (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK); overordnet koordinering, forvaltning og integration af pleje (HR, CZ, FI, IT, LU, SK); og sundhedssystemets finansielle kapacitet (BG, LV, PL).

SPC's landespecifikke evalueringer og den særlige tematiske drøftelse bekræftede, at alle medlemsstater i kølvandet på covid-19-pandemien har truffet nødforanstaltninger for at understøtte sundhedssystemernes funktion. **Finansiering af sundhedsområdet blev øget betydeligt** ved at omfordele midler fra andre poster i det nationale budget og fra flere EU-instrumenter. Den supplerende finansiering blev brugt til at udvide intensivafdelingens kapacitet og til at sikre tilgængeligheden af kritiske medicinske forsyninger og sundhedspersonale. En række medlemsstater har også truffet foranstaltninger til at kompensere hospitaler, sundhedstjenesteydere og -institutioner for deres økonomiske tab som følge af covid-19-relaterede ændringer i efterspørgsel efter og udbud af lægebehandling, som f.eks. tomme hospitalssenge, på grund af at planlagte behandlinger er blevet udskudt som følge af krisen.

Krisen gjorde det også tydeligt, at en række medlemsstater står over for en **strukturel mangel på sundhedspersonale, som skal afhjælpes**. Alle medlemsstater gennemførte ekstraordinære foranstaltninger for at afhjælpe det begrænsede udbud af sundhedspersonale i starten af pandemien. Hospitalspersonale i frontlinjen blev kompenseret yderligere, og der blev oprettet støttetjenester for mental sundhed i en række medlemsstater. Uddannelsesindsatsen blev intensiveret for at lette omfordelingen af personale, og der blev indsat medicinstuderende, frivillige og militært personale til at udføre ikkeklinisk arbejde.

Der blev også foretaget ændringer i sundhedspersonalets roller og ansvarsområder på det individuelle og organisatoriske plan. På hospitalerne blev det eksisterende personale sat til at varetage andre opgaver end de sædvanlige og flyttet til andre afdelinger for at håndtere udbruddet. Tilrettelæggelsen af andre sundhedsplejetilbud end covid-relateret pleje blev revideret for at optimere de kliniske roller. Lokale apotekere og praktiserende læger fik en større rolle i mange lande, i det mindste midlertidigt, for at nedsætte efterspørgslen efter lægekonsultationer fra andre patienter end covid-19-patienter. Med henblik på at tackle arbejdsstyrkens udfordringer på lang sigt rapporterede mange medlemsstater om foranstaltninger til at finansiere oprettelsen af flere stillinger på sundhedsområdet, til at gøre sundhedsprofessionen mere attraktiv og til at øge uddannelsesstilbuddet til og specialiseringsmulighederne for det eksisterende personale. I den nærmeste fremtid efter pandemien skal der tages nøje højde for den byrde, som sundhedspersonalet står over for som følge af efterslæbet af planlagte medicinske indgreb, der blev udskudt på grund af krisen.

Krisen har understreget **betydningen af stærke sikkerhedsnet** med hensyn til at give de mest sårbare adgang til sundhedspleje og det **strategiske behov for effektiv koordinering mellem sociale systemer og sundhedssystemer**. Medlemsstaternes foranstaltninger med henblik på at yde finansiel støtte og sikre fortsat adgang til sundhedspleje synes at have afbødet – men ikke fjernet – pandemiens indvirkning på de mest sårbare, som indtil videre er blevet ramt hårdest af pandemiens virkninger på sundhedsområdet. Desuden kan det forhold, at der i pandemiens indledende fase blev fokuseret på covid-19-patienter og den akutte pleje, de havde behov for, også have medført, at der blev lagt mindre mærke til de vigtige underliggende sociale faktorer, der gør nogle mennesker mere sårbare over for dårligt helbred – dette er bl.a. faktorer som ensomhed, usund livsstil og usunde fysiske miljøer samt andre sociale problemer som boligsituation, gæld og stress.

I tiden efter pandemien bør medlemsstaterne rette fornyet **fokus på forebyggelse og sundhedsfremme** og styrke deres indsats for at **forbedre ydelsen af primær pleje**. Dette vil ikke alene fremme bedre sundhedsresultater i befolkningen, men også mindske behovet for specialiseret sundhedspersonale og omkostningskrævende hospitalsbehandling. Det er også fortsat afgørende, at kortsigtet støtte omsættes til handling, der sikrer langsigtede forbedringer i overensstemmelse med den europæiske søjle for sociale rettigheder. Mange af de aspekter, der kan udnyttes til dette formål, ligger uden for sundhedsområdet, f.eks. arbejde, uddannelse, fysiske leveforhold og social sikring. Dette betyder, at der er behov for mere intensivt **tværfagligt samarbejde** mellem ministerier, men også mellem interessenter.

Covid-19-udbruddet har også været en **katalysator for innovation**. Bestræbelserne på at begrænse spredningen af virusset og samtidig opretholde kvaliteten af de primære sundhedsydelser har medført en hidtil uset stigning i brugen af telemedicin og andre digitale løsninger i medlemsstaterne. Ved at erstatte fysiske besøg og strømline vurderingen af servicebehov kan den øgede brug af telemedicin potentielt forbedre adgangen til sundhedspleje, nedbringe de samlede omkostninger og mindske regionale uligheder i adgangen og bidrage til at afhjælpe manglen på sundhedspersonale.

Innovation inden for levering af sundhedsydelser risikerer samtidig at øge den digitale kløft i forbindelse med begrænsede digitale færdigheder og problemer med hensyn til adgang til IT. Dette kan have en negativ indvirkning på sociale grupper med ugunstig socioøkonomisk status eller på folk i områder med underudviklet digital infrastruktur. Disse grupper skal have yderligere oplysninger og støtte for at sikre, at ingen lades i stikken. Det kan være nødvendigt med en blandet tilgang, der kombinerer digital og fysisk levering af sundhedstjenester, for at fremme adgang til sundhedspleje af høj kvalitet for alle.

I et mere langsigtet perspektiv fortsætter en række medlemsstater med at **gennemføre de reformer på sundhedsområdet**, der blev igangsat før pandemien. Andre har afsløret nye omfattende planer for reformer af sundhedssystemet, som indebærer betydelige nye investeringer i sektoren for sundhed og langtidspleje over de næste mange år og støtte fra EU-midler. Flere medlemsstater er også i gang med at nedsætte undersøgelsesudvalg, der skal udtrække erfaringer, der blev indhøstet under krisen. Hvis der handles på resultaterne af disse undersøgelser, kan det eventuelt føre til bedre tiltag i det fremtidige kriseberedskab.

Reformer inden for langtidsplejen

Covid-19-pandemiens betydelige indvirkning på levering af langtidspleje har understreget, at det er nødvendigt at se på udviklingen i denne sektor. I 2020 modtog tre medlemsstater (FI, PT, SI) en landespecifik henstilling om at forbedre adgangen til og styrke modstandsdygtigheden i deres langtidsplejeordninger. Yderligere spørgsmål om bl.a. bæredygtighed, omkostningseffektivitet, adgang, økonomisk overkommelighed og plejens kvalitet er for en række medlemsstater afspejlet i betragtningerne i de landespecifikke henstillinger for 2020.

SPC's evalueringer og dertil knyttede tematiske drøftelser bekræftede, at langtidsplejeordninger er blevet hårdt ramt af pandemien. Dødeligheden på plejehjem udgjorde en betydelig andel af alle covid-19-relaterede dødsfald på grund af beboernes høje sårbarhed over for sygdommen og – især i udbruddets første måneder – kapacitetsproblemer med hensyn til test og mangel på personlige værnemidler. Fysisk distancering og isolation indvirkede ofte negativt på beboernes sundhed (især deres mentale sundhed) og velfærd på langtidsplejefaciliteterne. Det er blevet vanskeligere for frivillige plejere, hvoraf de fleste er kvinder, at forene arbejde og pleje. I nogle lande reducerede udbydere af professionel støtte deres tjenester, hvilket yderligere øgede den psykologiske belastning, som plejere blev udsat for.

Offentlige myndigheder reagerede på de mange udfordringer ved at indføre en række kortsigtede foranstaltninger til at opretholde ydelsen af langtidspleje og beskytte brugere og plejeres liv. Det tætte samarbejde mellem sociale myndigheder og sundhedsmyndigheder blev fremhævet som værende særligt vigtigt i forbindelse med inddæmning af pandemien, men SPC's evalueringer har imidlertid vist, at samarbejdet mellem sociale tjenester og sundhedssystemer bør styrkes.

Ud over covid-19-pandemien og i lyset af Europas aldrende befolkning er medlemsstaterne nødt til at fortsætte deres bestræbelser på håndtere de strukturelle udfordringer med hensyn til langtidspleje. Dette omfatter navnlig spørgsmål som: Hvordan sikrer vi, at dem, der har behov for det, får økonomisk overkommelig og tilstrækkelig adgang til langtidspleje, hvordan yder vi langtidspleje af god kvalitet, hvordan sikrer vi tilstrækkeligt personale inden for langtidspleje og yder støtte til frivillige plejere, og hvordan sikrer vi finansiering af langtidsplejeordningerne i tider med stigende efterspørgsel og en stadig mindre arbejdsstyrke? En mere detaljeret analyse af de vigtigste fælles udfordringer findes i den fælles rapport fra 2021 om langtidspleje, som er udarbejdet af Udvalget for Social Beskyttelse og Europa-Kommissionen.

Bilag 1: Landespecifikke konklusioner fra EMCO's multilaterale overvågning.

Bilag 2: Landespecifikke konklusioner fra SPC's multilaterale evaluering af gennemførelsen.

Bilag 3: Landespecifikke konklusioner fra EMCO's og SPC's fælles multilaterale evalueringer.