



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 14 januari 2011 (18.1)
(OR. en)**

**18066/10
ADD 3**

LIMITE

**ECOFIN 866
COMPET 443
SOC 858
ENV 878
EDUC 235
RECH 426
ENER 372**

FÖLJENOT

från: Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för
Europeiska kommissionens generalsekreterare

mottagen den: 13 januari 2011

till: Pierre de BOISSIEU, generalsekreterare för Europeiska unionens råd

Ärende: ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT
BILAGA 3
UTKAST TILL GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – KOM(2011) 11 slutlig Bilaga 3.

Bilaga: KOM(2011) 11 slutlig Bilaga 3



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.1.2011
KOM(2011) 11 slutlig

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 3

UTKAST TILL GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

ÅRLIG TILLVÄXTÖVERSIKT

BILAGA 3

UTKAST TILL GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

Detta års gemensamma sysselsättningsrapport enligt artikel 148 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ingår i kommissionens paket för att sätta i gång ”den europeiska terminen” (för samordningen av den ekonomiska politiken). Som centralt underlag för en förstärkt ekonomisk vägledning utgör rapporten i första hand en framåtblickande analys i vilken huvudbudskapen om sysselsättningen i den årliga tillväxtöversikten behandlas mera utförligt. Analysen och budskapen i rapporten grundar sig på sysselsättningssituationen i unionen, på genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen¹ och på resultaten av sysselsättningskommitténs granskning² av medlemsstaternas utkast till nationella reformprogram.

1. SYSSELSÄTTNINGsutvecklingen PÅVERKAR DE MAKROEKONOMISKA RAMVILLKOREN

Läget på arbetsmarknaden har förbättrats men är fortfarande besvärligt, ...

Läget på arbetsmarknaden i EU har fortsatt att stabiliseras och det finns tecken på en återhämtning i vissa medlemsstater. Nedgången i sysselsättningen i EU förefaller att ha upphört under andra kvartalet 2010. Sysselsättningen växte under den perioden för första gången på nästan två år (med 0,2 %): antalet sysselsatta (221,3 miljoner³) var dock, särskilt till följd av en markant nedgång i tillverkningsindustrin och byggsektorn, 5,6 miljoner lägre än när sysselsättningen nådde en topp under andra kvartalet 2008. Antalet sysselsatta i åldrarna 20 till 64 år var 208,4 miljoner, motsvarande en sysselsättningsgrad på 68,8 %⁴.

Arbetslösheten (f.n. 9,6 %) har i stort sett stabiliserats: den har legat kvar på samma nivå sedan februari 2010. Antalet arbetslösa är nu 23,1 miljoner. Långtidsarbetslösheten ökar i alla befolkningsgrupper, om än inte i samma utsträckning i alla grupper. Nästan 5 miljoner av de arbetslösa har varit utan arbete under en period på mellan 6 och 11 månader. Den ekonomiska krisen har gjort att lågkvalificerad arbetskraft och invandrare från tredje land löper större risk att bli arbetslösa. Ungdomsarbetslösheten (5,2 miljoner) är nu nästan 1,2 miljoner (eller nästan 30 %) högre än under våren 2008, då den nådde ett bottenläge. Läget på arbetsmarknaden i EU för unga människor har dock förbättrats sedan hösten 2009: ungdomsarbetslösheten har på det hela taget minskat något sedan september det året. Den ligger nu på 20,4 % i EU, 0,1 procentenhet lägre än för ett år sedan.

¹ Se rådets beslut 2010/707/EU av den 21 oktober 2010 om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik (EUT L 308, 24.11.2010, s. 46).

² Bryssel den 23–24 november 2010.

³ Enligt uppgifter från nationalräkenskaperna.

⁴ Enligt uppgifter från arbetskraftsundersökningen (*Labour Force Survey*).

Antalet mottagare av arbetslöshetsersättning gick upp i de flesta medlemsstater under perioden juni 2009–juni 2010, till följd av uppgången i arbetslösheten. Antalet mottagare av (icke avgiftsfinansierat) socialt bistånd gick upp väsentligt i de flesta medlemsstater. I vissa medlemsstater kunde större delen av de sociala verkningarna av den ekonomiska krisen utjämnas med hjälp av sådant bistånd. Det kunde inte konstateras någon större ökning i trycket på olika typer av invaliditetsersättning, men antalet mottagare av förtidspension gick upp i några medlemsstater.

... det finns en brist på överensstämmelse på kort sikt mellan arbetskraftens färdigheter och arbetsmarknadens behov (ett "kompetensglapp"), ...

Efterfrågan på arbetskraft har förstärkts under den senaste tiden. Antalet lediga platser är högre än för ett år sedan och efterfrågan på arbetskraft online och via bemanningsföretag är kraftigare än för ett år sedan.

Det finns emellertid en växande oro över en bristande överensstämmelse mellan utbudet på arbetskraft och efterfrågan. Under det senaste året har både antalet långtidsarbetslösa och antalet lediga platser ökat. Detta visar på ett glapp mellan de färdigheter som de arbetsökande har och de färdigheter som erfordras för de tillgängliga arbetena. Denna fråga bör följas upp noga under de närmaste kvartalen för att se huruvida glappet under det senaste året bara är tillfälligt eller om det riskerar att utvecklas till ett strukturproblem. De sektorer där återhämtningen går snabbast är inte de där flest arbetsplatser gick förlorade när krisen började. Detta återspeglar troligen en förändring under loppet av krisen i sektorsbehoven och i de färdigheter som erfordras.

... det råder en viss oro för konkurrenskraften ...

Till svar på den ekonomiska krisen har man i flertalet medlemsstater tillgripit olika arrangemang för arbetstidsförkortning (*short time working arrangements*) i syfte att göra det möjligt för företag att klara en produktionsnedgång utan att behöva säga upp personal. Nackdelen med sådana arrangemang är den resulterande upplagringen av arbetskraft (*labour hoarding*), som leder till en nedgång i produktiviteten per arbetstagare. Tidigare konjunktur nedgångar i samband med vilka det skett en upplagring av arbetskraft har tenderat att följas av perioder med tillväxt utan nya arbetstillfällen, eftersom man kunnat höja produktionen genom att öka produktiviteten och förlänga arbetstiden snarare än genom att skapa nya arbetstillfällen. Tillväxten i arbetsproduktiviteten var negativ under hela perioden från och med mitten av 2008 till och med första kvartalet 2009 men den har varit positiv sedan dess (ca 2 % på årsbasis).

I och med den ekonomiska krisen har frågan om att sänka de totala arbetskraftskostnaderna för att bibehålla konkurrenskraften och främja efterfrågan på arbetskraft blivit allt viktigare i medlemsstaterna. Enligt de tillgängliga uppgifterna har lönerna anpassats rätt väl i euroområdet i dess helhet till konjunkturen med låg efterfrågan på arbetskraft, om än med viss fördröjning på grund av långvariga kollektivavtal: lönerna i euroområdet ökade under tredje kvartalet 2008 med 3,5 % på årsbasis, medan de under andra kvartalet 2010 inte ökade med mer än 2,1 % på årsbasis.

Tillväxten i EU i de reella arbetskraftskostnaderna per producerad enhet var kraftig från tredje kvartalet 2008 till mitten av 2009 men gick därefter ned lika snabbt som den ökat. Den var negativ under andra kvartalet 2010 (minus 2 % på årsbasis), vilket tyder på att arbetskraftskostnaderna per producerad enhet inte utgör ett hot mot konkurrenskraften för EU

som helhet. För enskilda medlemsstater kan det dock krävas en ytterligare minskning av de totala arbetskraftskostnaderna per arbetstagare för att återställa konkurrenskraften utanför EU till nivån före krisen.

... och det finns ett visst behov av åtgärder i fråga om sociala avgifter och beskattning av arbetskraft

Många medlemsstater har redan vidtagit åtgärder för att sänka lönebikostnaderna (som framgår av ”skattekillen”⁵), dvs. andra arbetskraftskostnader än lönerna. Sänkningar av sociala avgifter i syfte att öka efterfrågan på arbetskraft har under krisen som regel gjorts avhängiga av att det sammantaget skapats nya arbetstillfällen (dvs. sänkningarna har i stor utsträckning varit begränsade till nyanställningar). En del medlemsstater har fattat beslut om generella sänkningar – i regel av permanent karaktär – av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna. Sänkningarna av lönebikostnaderna har till stor del inriktats på de mest svåranställda, såsom lågkvalificerade personer, unga arbetslösa, långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare.

2. FASTLÄGGANDE AV PRIORITETSOMRÅDEN FÖR TILLVÄXTFRÄMJANDE REFORMER

För att de överenskomna överordnade målen på områdena sysselsättning, utbildning och social inkludering ska uppnås krävs det att ett brett spektrum av integrerade åtgärder genomförs med sikte på att skapa flexibla, tryggare och mer inkluderande arbetsmarknader. *Flexicurity*-policyer utgör det bästa instrumentet för detta: de fyra flexicuritykomponenterna (flexibla och tillförlitliga avtalsarrangemang, aktiva arbetsmarknadsåtgärder, livslångt lärande och moderna system för social trygghet) måste dock förstärkas för att säkerställa att medlemsstaterna **inriktar sig på de mest kostnadseffektiva reformerna** och samtidigt sörjer för större flexibilitet och trygghet⁶.

Detta innebär först och främst undanröjande av institutionella hinder som gör att medlemsstaternas arbetsmarknader inte fungerar väl. Sådana hinder kan ha mycket negativa inverknings på tillväxten i sysselsättningen och arbetsmarknadens resultat och kan i viss utsträckning även förhindra social inkludering och minskning av fattigdom. Analysen nedan går tillbaka på de policyområden som sysselsättningskommittén och kommittén för socialt skydd har angivit som centrala för att övervaka genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen.

2.1. UPPNÅENDE AV FULL SYSSELSÄTTNING

För att full sysselsättning ska uppnås krävs det att de integrerade åtgärderna i **riktlinje 7 för sysselsättningen** genomförs.

Arbetsmarknadsdeltagandet

⁵ Skattekillen = (sociala avgifter som betalas av arbetsgivaren + sociala avgifter som betalas av arbetstagaren + arbetsgivaravgift (löneskatt) + inkomstskatt) / totala arbetskraftskostnader.

⁶ Se meddelandet *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen – EU:s bidrag till full sysselsättning* (KOM (2010) 682).

Sysselsättningsgraden i gruppen äldre arbetstagare (personer i åldrarna 55 till 64 år) är inte högre än 46,4 %. Detta hänger samman med förfarandena för ”åldershantering” (*age management*) på arbetsmarknader och arbetsplatser och är i viss utsträckning ett resultat av olika typer av förtids- och invaliditetspensionssystem. Dåligt fungerande arbetsmarknader för äldre människor (låg efterfrågan från arbetsgivares sida, låg nivå av kompetenshöjning, brist på stöd vid arbetssökande, hänskjutande av äldre till förtidspensionsförmåner, bristande omskolnings- och reintegreringsåtgärder efter uppsägning osv.) kan leda till **tidigt utträde från arbetsmarknaden**. I en del medlemsstater är dessutom sambandet mellan inbetalningarna till pensionssystemen och arbetslivets varaktighet, å ena sidan, och pensionsrättigheternas värde, å andra sidan, begränsat eller inte tillräckligt synligt.

Det finns ett klart behov av att främja större deltagande från kvinnors sida på arbetsmarknaden. Sysselsättningsgraden för kvinnor i EU i åldrarna 20 till 64 år är endast 62,4 %. **Olämplig behandling i skattehänseende av andrainkomsttagare i hushåll** (högre skatt för gifta kvinnor än för ensamstående) ses i vissa medlemsstater som ett hinder för kontinuerligt deltagande eller återinträde från kvinnors sida på arbetsmarknaden. **Höga marginalskatter** (till följd av familjebaserad beskattning), utfasning av behovsprövade eller inkomstbaserade förmåner (såsom barnbidrag eller bostadsbidrag) samt otillräcklig användning av arbetsrelaterade förmåner (*in-work benefits*) utgör i vissa medlemsstater potentiella hinder för kvinnors återinträde på arbetsmarknaden.

Alltför många unga människor klarar inte att ta sig in på arbetsmarknaden. Bristen på särskilt anpassade utbildningsvägar där yrkesvägledningstjänster, möjligheter till kompetenshöjning, lärlingsutbildningar av hög kvalitet och praktikplaceringar kan kombineras hämmar en positiv **övergång till arbetslivet för unga människor**⁷. Brist på tydlig information om unga människor som vill ta sig in på arbetsmarknaden gör att arbetsgivare drar sig för att tillsätta lediga platser, eftersom det kanske inte redan från början står klart vilka färdigheter nykomlingarna kommer att ha, hur produktiva de kommer att vara och huruvida de kommer att kunna uppfylla de krav som arbetet ställer. Ansträngningarna för att se till att unga människor är rätt rustade för arbetslivet måste intensifieras i många medlemsstater.

Arbetsmarknadens sätt att fungera; segmenteringen av arbetsmarknaden

I många medlemsstater leder den omständigheten att **reglerna om anställningsskydd** är så olika för arbetstagare med avtal om fast anställning och arbetstagare med andra typer av avtal (i regel avtal om tillfällig anställning) till en uppdelning av arbetsmarknaden mellan förhållandevis väl skyddade arbetstagare och mindre väl skyddade arbetstagare. Den ekonomiska krisens verkningar har satt strålkastarljuset på denna fråga: förlusten av arbetstillfällen var nästan fyra gånger större i gruppen arbetstagare med tillfällig anställning än i gruppen arbetstagare med fast anställning. Tillfällig anställning är visserligen inte något negativt i sig, men den omständigheten att sådan anställning i så begränsad utsträckning fungerar som ett språngbräde mot ett mer permanent anställningsförhållande verkar hämmande på produktiviteten och på karriär- och inkomstutsikterna (särskilt för unga människor).

Samtidigt brottas många medlemsstater med problemet att övergångarna på arbetsmarknaden inte är tillräckligt omfattande: arbetsmarknaden kännetecknas av stelhet och alltför låg

⁷ Se även meddelandet *Unga på väg – Ett initiativ för att släppa fram potentialen hos ungdomar att uppnå smart och hållbar tillväxt för alla i Europeiska unionen* (KOM(2010) 477).

personalomsättning för att möta förändringar i efterfrågemönstren. Problemen går tillbaka på inadekvata regler om anställningsskydd och på **stelheten i arbets(tids)arrangemangen** (dvs. på otillräcklig intern flexibilitet). Dessa faktorer har en direkt negativ inverkan på den ekonomiska aktiviteten genom att de hämmar en effektiv allokering av arbetskraftsresurserna.

Hinder för **arbetskraftens geografiska rörlighet** kan också medföra att arbetsmarknaderna inte fungerar väl. De begränsade möjligheterna att överföra pensionsrättigheter och andra rättigheter i fråga om social trygghet lägger hinder i vägen för en effektiv (om)allokering av arbetskraftsresurser. Problem med bostäder eller transporter kan också hindra sådan omallokering, eftersom de kan leda till att människor inte kan flytta eller pendla till platser där det finns arbete.

Förekomsten av **svart arbete** är betydande i en del medlemsstater: på grund av bristfälligt upprätthållande av de gällande reglerna och skatte- och förmånssystemens hämmande inverkan redovisas inte en väsentlig del av arbetskraften. Resultatet är onaturligt låga officiella sysselsättningstal (eller ett onaturligt lågt antal redovisade arbetstimmar) och dubbla (parallella) arbetsmarknader där den ena marknaden karakteriseras av mycket dåliga standarder och villkor. Detta minskar produktiviteten och skatteintäkterna och ökar riskerna för exkludering.

Goda arbetsmarknadsrelationer som bygger på dialog och ömsesidigt förtroende mellan starka arbetsmarknadsparter är till hjälp för att finna lösningar som minskar segmenteringen av arbetsmarknaden och gör att denna fungerar väl. **Dialogen mellan arbetsmarknadens parter (den sociala dialogen)** har under den ekonomiska krisen visat sig verkningsfull. Det är viktigt att nå samförstånd när det måste fattas beslut om åtstramningsåtgärder, eftersom endast en fördelning av bördorna som uppfattas som rättvis kan trygga socialt godtagbara, lyckade reformer. Arbetsmarknadsparternas organisationers operativa kapacitet och arbetsmarknadsrelationernas kvalitet skiljer sig emellertid åt från en medlemsstat till en annan: i ett flertal medlemsstater är det därför nödvändigt att fortsätta att arbeta för att till fullo dra fördel av de möjligheter som autonoma lösningar grundade på gemensamma analyser och förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter erbjuder.

Skapande av nya arbetstillfällen

Många medlemsstater har till svar på den ekonomiska krisen tillfälligt sänkt **lönebikostnaderna**. Ytterligare sänkningar – av permanent karaktär – kommer att främja sysselsättningen, särskilt om de inriktas på lågkvalificerade personer och på de medlemsstater där denna grupp utgör en stor arbetskraftspotential. Skatteneutralitet kan uppnås genom att flytta om beskattning från arbetskraft till energi eller fastigheter. I många medlemsstater pågår redan en debatt om den nuvarande beskattningen av arbetskraft och av andra resurser.

De arbetsmarknader som träder i dagen efter krisen är stadda i förändring och många medlemsstater strävar efter att skapa mer hållbara, **grönare ekonomier** med högt mervärde. Sådana ekonomier är av stor betydelse för skapandet av nya arbetstillfällen och för uppnåendet av klimat- och energimålen. Samtidigt är det nödvändigt att främja arbetskraftens anpassningsförmåga. Synergier mellan policyer – för att se till att dessa ömsesidigt förstärker varandra och för att försäkra sig om en lösning för ekonomin, miljön och sysselsättningen som alla parter vinner på – har ännu inte till fullo fastställts. De sektorer i ekonomin som kommer att drabbas hårdast av förluster av arbetstillfällen domineras kraftigt av män (gas, elektricitet, kol, olja). En del arbeten i dessa sektorer kommer att bli obsoleta medan andra kommer att kräva nya färdigheter, vilket kommer att leda till omfördelning av arbeten inom

en och samma sektor och till andra sektorer. Nya färdigheter behövs också i sektorerna med s.k. vita jobb (jobb inom vård och omsorg), där efterfrågan ökar och bristen på arbetskraft är akut och växande på grund av den åldrande befolkningen.

Andelen personer som startar **verksamhet som egenföretagare** (eller sätter i gång ett annat slags företag) är fortfarande låg i medlemsstaterna. Mindre än hälften av företagen i fråga klarar sig längre än tre år. Fördelarna med att bedriva verksamhet som egenföretagare uppfattas sammantaget inte som så mycket större än de som andra alternativ ger, att egenföretagande blir ett attraktivt karriäralternativ för de mest begåvade. Det finns fortfarande bestämmelser som hämmar egenföretagande, och initiativ där ekonomisk politik och arbetsmarknadspolitik kombineras för att skapa ett klimat där entreprenörskapet kan blomstra är fortfarande alltför begränsade.

Aktiva arbetsmarknadsåtgärder

I ett antal medlemsstater finns det en brist på **välriktade arbetsmarknadsåtgärder** för utsatta och missgynnade grupper samt långtidsarbetslösa. I vissa medlemsstater är verkningarna av arbetsmarknadsåtgärderna låga: långtidsarbetslösheten fortsätter att vara hög samtidigt som det finns rätt många lediga platser. Detta beror till viss del på bristande samarbete mellan de olika förvaltningsnivåer som är involverade i genomförandet av arbetsmarknadsåtgärderna, där ansvaret kan vara uppdelat på flera regionala nivåer. I andra medlemsstater beror det på **ineffektiva offentliga arbetsförmedlingar**, som en följd av högre ärendebelastning (på grund av tillströmningen av klienter), budgetnedskärningar och minskningar av arbetsförmedlingars personal, brist på kvalificerad personal, bristande utbildning, olämpliga typer av utgifter inom ramen för arbetsmarknadsåtgärderna eller otillräcklig fokusering på mer kostnadseffektiva åtgärder. Moderniseringen av de offentliga arbetsförmedlingarnas ”affärsmodell” har ännu inte drivits tillräckligt långt för att säkerställa att individanpassat stöd finns tillgängligt för alla som behöver det.

Jämställdhet; balans mellan arbetsliv och privatliv

Ofrivilligt deltidsarbete bland kvinnor är fortfarande ett problem i vissa medlemsstater, som en följd av brist på barnomsorg under arbetstid eller (när det gäller barn som går i skolan) efter skoltid och även som en följd av brist på inrättningar som (tillfälligt) kan se efter andra personer i beroendeställning. Omvårdnaden om äldre och funktionshindrade håller för övrigt på att bli en betydande utmaning på grund av den åldrande befolkningen, såväl för kvinnor som för samhället i dess helhet. I vissa medlemsstater hämmas **kvinnors återintegrering på arbetsmarknaden** av att man på denna inte ser med blida ögon på avbrott i yrkeslivet samt av en obalanserad uppdelning av föräldraplikterna. I vissa medlemsstater riskerar långa (skattefinansierade) föräldraledigheter att hämma karriärutsikterna och produktiviteten (på grund av att de berörda personernas färdigheter sjunker i värde). Sådana ledigheter utgör dessutom en väsentlig belastning på de offentliga finanserna.

Systemen för social trygghet

I den ekonomiska krisens spår är **långtidsarbetslöshet/strukturell arbetslöshet** nu ett allvarligt problem för många medlemsstater. Systemen för arbetslöshetsersättning och andra förmånssystem bör (i syfte att undvika bidragsberoende) ge de riktiga incitamenten för arbete, men de bör samtidigt trygga välbehövligt inkomststöd och den erforderliga anpassningen till konjunkturcykeln. I många medlemsstater har det inte fastställts lämpliga villkor för beviljandet av förmånerna, omfattande tillfälliga, partiella sanktioner för mottagare som är

redo att återgå till arbetslivet men inte uppfyller villkoren. I vissa medlemsstater saknas förfaranden för att identifiera personer som inte är redo att återgå till arbetslivet samt lämpliga policyer för att bistå dessa.

Lönesättningen och arbetskraftskostnaderna

Lönerna bör utvecklas på så sätt att efterfrågan och utbudet på arbetskraft är i balans, att en effektiv användning av arbetskraften tryggas och att de står i rimlig proportion till arbetstagarnas bidrag till mervärdet. Det är av stor betydelse att **reallönerna** på medellång sikt **utvecklas i samma takt som arbetsproduktiviteten** i olika yrken och näringsverksamheter.

Ur makroekonomisk synvinkel är lönedynamiken även av betydelse för korrigerande av interna och externa obalanser. I synnerhet i vissa medlemsstater i euroområdet krävs det för att stora, ackumulerade underskott i bytesbalansen varaktigt ska korrigeras och för att den omfattande arbetslösheten ska absorberas, en dynamik i de nominella arbetskraftskostnaderna som på medellång sikt medför en adekvat **justering av priskonkurrenskraften**. Dynamiken i de nominella arbetskraftskostnaderna i vissa andra medlemsstater i euroområdet är i detta avseende ett relevant riktmärke.

Mot denna bakgrund är det svårt för flera medlemsstater att finna den rätta balansen i kollektivavtal om löner mellan den flexibilitet som krävs för anpassning av arbetsmarknaden till ändringar i villkoren, å ena sidan, och lönenivåer som skyddar och främjar de investeringar som krävs för att öka arbetenas värde, å andra sidan.

2.2. HÖGKVALIFICERAD, VÄLUTBILDAD ARBETSKRAFT

En stark humankapitalbas är central för hållbar tillväxt, sysselsättning och internationell konkurrenskraft. År 2020 kommer 85 % av arbetena att kräva hög eller medelhög kompetens. Det är därför av stor betydelse att medlemsstaterna fortsätter att i överensstämmelse med de integrerade riktlinjerna 8 och 9 för tillväxt och sysselsättning och den strategiska ramen för europeiskt utbildningssamarbete ("Utbildning 2020")⁸ reformera sina utbildningssystem och rusta medborgarna med högre och mer relevant kompetens samt övergripande nyckelkompetenser.

Bristande utbildningskvalitet hämmar övergångar på arbetsmarknaden, eftersom ett stort antal människor i alla åldrar och på alla kvalifikationsnivåer inte har **den rätta blandningen av färdigheter**. **Utbildningssystemens förmåga att svara på utmaningen** att rusta arbetstagare och arbetssökande med grundläggande färdigheter och övergripande nyckelkompetenser är fortfarande otillfredsställande. Detta tyder på att sådant samarbete om utformning av läro- och kursplaner i vilket även arbetsmarknadens parter och de offentliga arbetsförmedlingarna är involverade är alltför begränsat.

Det finns potential för utveckling av ytterligare instrument (kompetensprognoser, undersökningar hos arbetsgivare, sektorsstudier, statistikuppgifter av hög kvalitet osv.) för att förutse och utarbeta prognoser över framtida kompetensunderskott och kompetensbehov på nationell och regional nivå och i enskilda sektorer. Detta rör såväl det sätt som detta arbete utförs på som det sätt på vilket resultatet av arbetet sprids bland centrala aktörer (såsom

⁸ Se rådets slutsatser av den 12 maj 2009 om den strategiska ramen (EUT C 119, 28.5.2009, s. 2).

yrvkesvågledningsinrättningar, statistikbyråer, icke-statliga organisationer och sektorsorgan) och används i utformningen av läro- och kursplaner.

Vuxnas deltagande i **livslångt lärande** är ofta för lågt. Detta beror huvudsakligen på brist på incitament för företag att utbilda arbetstagare, på bristande stöd för arbetstagare att satsa på utbildning och på att det inte finns ett lämpligt utbud som svarar mot särskilda gruppers behov.

Den komplexa strukturen för finansiering av livslångt lärande och det höga antalet tillhandahållare av utbildning gör det dessutom svårt att genomföra sammanhängande strategier för fastställande och samordning av offentligt, företagsinternt och individuellt initierad utbildningsverksamhet. Det stora antalet kompetensområden, överlappande finansiering och bristen på riktig ledning försvagar styrningen av systemet. Särskilt den orättvisa tillgången till livslångt lärande är fortfarande ett centralt problem: eftersom en stor del av den kontinuerliga utbildningen tillhandahålls av arbetsgivare, har arbetstagare med avtal om fast anställning bättre tillgång till livslångt lärande än arbetstagare med avtal om tillfällig anställning eller arbetslösa. Högkvalificerade deltar fem gånger mer i lärande i vuxen ålder än lågkvalificerade. Flexibla utbildningsvägar (bl.a. genom validering av icke-formell och informell inlärning) och **riktade åtgärder** (såsom utbildning på arbetsplatsen och partnerskap med företag och organisationer i den sociala sektorn) som vänder sig till lågkvalificerade personer, arbetslösa vuxna, migranter, etniska minoriteter och människor med funktionshinder har inte utvecklats tillräckligt för att dra till sig kunskapsinhämtare. Särskilda kompletterande åtgärder skulle också vara till hjälp för arbetstagare i sektorer på tillbakagång.

Att höja nivån på de grundläggande färdigheterna och övergripande nyckelkompetenserna genom att råda bot på problemet med avbruten skolgång

Avbruten skolgång är en komplex företeelse som går tillbaka på ett stort antal olika socioekonomiska, utbildningsrelaterade och personliga faktorer. Många medlemsstater försöker råda bot på problemet genom att inrikta sig på att förbättra kvaliteten på utbildningen (bl.a. med hjälp av **innovativa undervisnings- och inlärningsmetoder**) och genom ett mer riktat stöd för elever i riskzonen. Vissa medlemsstater planerar också strukturella förändringar för att öka flexibiliteten i utbildningsvägarna och erbjuda program som kombinerar inlärning och arbete. Verkningsarna av åtgärderna är emellertid ofta låga, eftersom de inte alltid kompletteras med policyer för tidigt ingripande (särskilt bättre tillgång till förskoleutbildning) och kompensationsåtgärder som underlättar återgång till utbildning för elever som slutat skolan i förtid. Det saknas ofta ett (med andra relevanta policyområden nära samordnat) **holistiskt upplägg** för att komma till rätta med alla olika sammanhängande faktorer.

Fler måste uppnå de högsta kvalifikationsnivåerna

Investeringarna i högre utbildning är alltför låga i många medlemsstater. I vissa medlemsstater har investeringarna dessutom skurits ned kraftigt på grund av den ekonomiska krisen. För moderna, välfungerande universitetssystem i kunskapsintensiva ekonomier krävs att minst 2 % av BNP investeras i den högre utbildningen (offentlig och privat finansiering sammantagen). **Moderniseringen av systemen för högre utbildning** (skraddarsydda kursplaner, praktik- och resultatnriktade former av lärande, bättre styrning och finansiering osv.) måste påskyndas. Incitament för inrättningar för högre utbildning att ge sig in på samarbete med företag och omvärlden i övrigt samt **öppnande av inrättningar för högre**

utbildning för samhällets behov och för underrepresenterade grupper utgör fortfarande en utmaning.

I förhållande till **yrkesutbildningen** är också kvaliteten på och dragningskraften hos den högre utbildningen ett betydande problem på alla nivåer.

2.3. INKLUDERANDE TILLVÄXT: ATT BEKÄMPA FATTIGDOM OCH EXKLUDERING

Exkludering från arbetsmarknaden, dåliga arbetsvillkor och brist på möjligheter att hålla sig kvar och göra framsteg på en segmenterad arbetsmarknad är avgörande fattigdomsfaktorer. I styckena nedan behandlas policyprioriteter som tas upp i **riktlinje 10 för sysselsättningen**.

Att förebygga och bekämpa fattigdom med hjälp av inkluderande arbetsmarknader

Ett arbete är det bästa skyddet mot fattigdom. Arbetslösa och inaktiva (vuxna som inte gått i pension) utgör 10 % respektive 21 % av den population i EU som befinner sig i riskzonen för fattigdom eller exkludering. 24 % av denna population utgörs av s.k. arbetande fattiga. Det är därför väsentligt att arbetsmarknadspolitiken inriktas på att trygga löner som det går att leva på för de som arbetar (genom att den griper sig an segmenteringen av arbetsmarknaden, låg kompetens, låga löner och undersysselsättning, inbegripet ofrivilligt deltidsarbete) och på att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden för ensamstående föräldrar och andrainkomsttagare i hushåll.

Att förebygga fattigdom genom ändamålsenliga och hållbara system för socialt skydd och tillgång till tjänster av hög kvalitet

De flesta medlemsstater uppger att deras åtgärder för budgetkonsolidering kommer att inverka på systemen för socialt skydd. Åtgärder i förmånssystemen såsom införande av strängare villkor för beviljandet av förmåner, minskning av förmånernas varaktighet eller storlek eller ändring av indexeringsreglerna kan inverka på systemens ändamålsenlighet. Vad beträffar finansieringen av systemen kan undantag från socialförsäkringsavgifter och andra sociala avgifter försvaga systemens hållbarhet, medan åtgärder för att vidga socialförsäkringsbasen kan vara till hjälp. De sociala utgifternas effektivitet kan förbättras genom bättre genomförande (t.ex. genom förenkling av reglerna, minskning av administrationskostnaderna och användning av resultatindikatorer och genom att man griper sig an bedrägerier och fel), men det behövs mer omfattande strategier för att (bl.a. genom starkare fokusering på förebyggande, integrerat tillhandahållande av tjänster och bättre kvalitet på ingripandena) förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten på alla områden för socialt skydd.

Att investera i strategier för aktiv inkludering

Ett dåligt konjunkturläge och hög arbetslöshet skapar risker för långvarig exkludering som inverkar på arbetskraftens anställbarhet och färdigheter och påverkar människors mentala och fysiska hälsa negativt. Svaga sociala skyddsnät och brist på aktiveringsåtgärder för de mest utsatta riskerar att förvärra en ihållande social exkludering och exkludering från arbetsmarknaden. Skyddsnäten och aktiveringsåtgärderna måste där så behövs förstärkas, genom förbättring av deras räckvidd och ändamålsenlighet.

För att förhindra långvarig exkludering och öka de sociala utgifternas effektivitet behövs det strategier för aktiv inkludering som kopplar samman adekvat inkomststöd, tillgång till

arbetsmarknaden och sociala tjänster. Detta kan åstadkommas t.ex. genom att koppla socialt bistånd till aktiveringsåtgärder och tillgång till stödande, individanpassade tjänster.

Budgetåtstramningar och brist på offentlig finansiering riskerar att påverka finansieringen av och kvaliteten på de sociala tjänster som behövs för att stödja arbetskraftens anställbarhet och för att de personer som är utestängda från samhället och arbetsmarknaden ska kunna återintegreras på ett hållbart sätt. I många medlemsstater är det fortfarande en mycket svår uppgift att kunna finansiera **de sociala tjänsterna** och **kvaliteten på åtgärderna**.

I många medlemsstater behövs mer riktade åtgärder för att stödja särskilda grupper (ungdomar, personer med funktionsnedsättningar och migranter) eller för att förebygga och åtgärda alltför stor skuldsättning, hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden.

Ett antal länder har för avsikt att främja **social innovation** och främja offentlig-privata partnerskap och utnyttja den sociala ekonomins potential.

Att förbättra sysselsättningsmöjligheterna för föräldrar kommer att bidra till att bryta överföringen av fattigdom mellan generationer

Tjugofem miljoner barn riskerar att hamna i fattigdom eller exkludering. Det är fortfarande stora skillnader i policyer för att bekämpa barnfattigdom, i hur de är genomförda och även i vilka resultat de ger. Om barn råkar ut för fattigdom eller nöd då de är unga påverkas deras hälsa och välbefinnande och detta kan få långsiktiga konsekvenser för hur de lyckas i sina studier och allmänt i sitt framtida liv.

Ett ytterst viktigt inslag i kampen mot barnfattigdom är att man stöder föräldrars deltagande på arbetsmarknaden. Detta gäller också ensamstående föräldrar och andrainkomsttagare i familjen. Dessa åtgärder måste dock ingå i bredare strategier för att stödja barn och familjer, som till exempel investeringar för att öka kvaliteten på barnomsorg (kvalitetsnormer, personalens yrkeskunnande osv.), tidiga åtgärder under barndomen vad gäller hälsa och utbildning, och att man bibehåller eller förbättrar inkomststöd till familjer genom att det riktas och utformas på ett bättre sätt, samt genom en kombination av särskilda och allmänna förmåner. Vissa länder uppger dock att budgetåtstramningar också kommer att ge negativa effekter på förmåner för barn och familjer och andra förmåner som är viktiga för familjer (för boende).

För att åstadkomma förbättringar och få tjugo miljoner människor ur fattigdom i en tid av budgetåtstramningar, måste man inom de sociala välfärdssystemen fastställa prioriteringar som kombinerar effektivitet och rättvisa. Med ett hopp om återhämtning kan aktiva strategier för inkludering bidra till att fördelarna med tillväxt och sysselsättning kommer många till del. Det är av största betydelse att bryta fenomenet med överföring av fattigdom mellan generationerna, genom att börja med barnen, och garantera rättvisa möjligheter för alla.

3. HUR MAN KAN UPPNÅ MÅLET ATT ÖKA SYSSELSÄTTNINGEN

De flesta medlemsstater börjar gå över från krishantering till strukturreformer ...

Enligt kommissionens ekonomiska prognos från i höstas återhämtar sig EU:s ekonomi (även om den fortfarande är bräcklig) snabbare än vad man tidigare räknade med, och det verkar som om arbetsmarknadens resultat kan bli något bättre i år än vad man tidigare väntade sig.

Mot denna bakgrund kommer majoriteten av medlemsstaterna troligen att flytta sitt fokus från konjunkturell styrning av efterfrågan till strukturreformer.

Såsom betonas i den årliga tillväxtöversikten kräver följande prioriteter på området strukturreformer på arbetsmarknaden omedelbar uppmärksamhet:

- **Riktade, tillfälliga sänkningar av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna** – särskilt när det gäller nyanställda unga människor, föräldrar (kvinnor) som återgår till arbetslivet, äldre arbetslösa eller personer med låga inkomster – kan främja övergångarna till arbetslivet och detta till lägre kostnader än de som är förbundna med de arbetslöshetsersättningar och sociala förmåner som de berörda personerna skulle få som arbetslösa.
- Ett större mått av flexibilitet i fråga om lönesättning (det är dock nödvändigt att trygga en ”anständig lön”) och anställning – bl.a. **differentierade, erfarenhetsbaserade ingångslöner**, i kombination med sekundärförmåner – samt bättre tillgång till arbetsförmedlingstjänster och utbildning skulle kunna vara till hjälp för att komma till rätta med den nuvarande höga ungdomsarbetslösheten. Det är också nödvändigt att i samverkan med arbetsmarknadens parter förbättra **lönesättningsystemens kapacitet att svara på förändringar på marknaden**, så att lönerna snabbt och korrekt återspeglar arbetsproduktiviteten och Europeiska unionens konkurrenskraft tryggas internt och i förhållande till omvärlden.
- **Skattereformer i kombination med bättre tillgång till olika typer av tjänster och mer omfattande användning av arbetsrelaterade förmåner** kan ha betydande verkningar när det gäller att minska arbetslösheten och få bort inaktivitetsfällor. För unga arbetslösa kan skattelättnader och mer verksamma arbetsrelaterade förmåner i kombination med snabbare hänvisning till lämpliga utbildningsprogram (t.ex. lärlingsutbildningar) få arbete att se ut som ett mer attraktivt alternativ än sysselsättning. Sysselsättningen bland kvinnor kan främjas genom ett större utbud av naturaförmåner i kombination med sänkta marginalskatter för andrainkomsttagare i hushåll (genom inskränkning av den familjebaserade taxeringen) och minskad utfasning av behovsprövade eller inkomstbaserade förmåner. Mer allmänt uttryckt kan sammanlänkning av förmåner och skatter på så vis att de som är berättigade till arbetslöshetsersättning får skattelättnader på inkomster som härrör från arbete, locka inaktiva att arbeta.
- Främjande av **intern flexibilitet** (anpassning av arbetsorganisationen eller arbetstiden), såsom arrangemangen för arbetstidsförkortning under de senaste 18 månaderna. Myndigheterna kan understödja intern flexibilitet på ett verkningsfullt sätt och därigenom rädda jobb och skydda värdefullt humankapital, men detta kräver betydande offentliga investeringar.
- **Flexibla arbetsformer** (flexibel arbetstid, distansarbete) för de som återvänder till arbetslivet efter föräldraledighet kan göra det lättare att få arbetsliv och privatliv att gå ihop och bidrar därför till sysselsättningen, särskilt bland kvinnor. **Utbyggnad av faciliteterna för barnomsorg på heltid**, i synnerhet för barn under tre år, är av stor betydelse för att kraftigt få ned de negativa verkningar på sysselsättningen – särskilt bland kvinnor – som föräldraskapet för med sig. Det finns ett behov av att korta ned föräldraledigheten i medlemsstater där den överstiger 12 månader och av att, för att uppväga detta, sörja för ett mer jämställt utnyttjande av föräldraledigheten.

- Arbetet med att avveckla systemen för förtidspension och höja den lagstadgade pensionsåldern måste drivas vidare, för att **öka äldre arbetstagares deltagande på arbetsmarknaden**. Förlängning av arbetslivet kan även uppnås genom ett mer direkt samband mellan senare pensionsavgångar och uppbyggnad av större pensionsrättigheter och genom åtgärder som befrämjar ett "aktivt och friskt åldrande".
- Fortsatta **reformer av systemen för arbetslöshetsersättning och andra förmånssystem** bör inriktas på att kombinera effektivitetsvinster och rättvisa. Reformerna bör särskilt inriktas på att anpassa förmånerna efter konjunkturcykeln: om förmånernas varaktighet och räckvidd ökar i en ekonomisk nedgång och minskar i en uppgång förstärks de sociala skyddsnetten under de perioder då de behövs som bäst.
- Arbetslöshetsersättningarna bör ses över för att säkerställa att de ger de riktiga incitamenten för arbete: förmånerna bör utformas så att det lönar sig för arbetslösa att återgå till arbetslivet, med tidsbegränsat stöd och **villkor som knyter utbildning och arbetssökande närmare till förmånerna**. Ett upplägg med ömsesidigt ansvar bör vara normen, dvs. man bör göra det lättare för arbetslösa att få arbetslöshetsersättning samtidigt som man ökar kontaktfrekvensen, förstärker uppföljningen, övervakar ansträngningarna att söka arbete och tillgriper påföljder ifall villkoren inte uppfylls.
- En annan prioritet är att minska segmenteringen av arbetsmarknaden genom ändring av **reglerna om anställningsskydd**, t.ex. genom att utöka användningen av icke tidsbegränsade avtalsarrangemang med en gradvis ökning av rätten till skydd, för att minska den nuvarande uppdelningen av arbetsmarknaden mellan arbetstagare med avtal om fast anställning och arbetstagare med andra typer av avtal.
- **Trots att de finanspolitiska ramarna är strama för närvarande är det nödvändigt att uppehålla och om möjligt öka nivån av riktade investeringar och reformer i utbildningssektorn. Det är väsentligt att undvika risken att en stor del av de unga och de lågkvalificerade missar möjligheter till sysselsättning på en efter krisen omstrukturerad arbetsmarknad där de krav som arbetena ställer har ändrats.**

... varvid det finanspolitiska manöverutrymmet kommer att vara avgörande vid prioriteringen av strukturåtgärderna

Intensifiering av reformåtgärder under en period av ambitiös budgetkonsolidering gör det nödvändigt för medlemsstaterna att noga välja vilka reformer som ska genomföras. Takten i den ekonomiska återhämtningen och det tillgängliga finanspolitiska manöverutrymmet för finansiering av policyåtgärder **skiljer sig kraftigt åt från en medlemsstat till en annan**.

De sociala utgifterna kommer troligen att uppgå till 30,7 % av BNP i EU under 2011, jämfört med 27,5 % under 2007. Bakom dessa siffror döljer sig stora variationer i de nationella procentsatserna och stora skillnader i medlemsstaternas kapacitet att tillmötesgå den ökande efterfrågan på socialt skydd. De sociala skyddsnetten i vissa medlemsstater uppvisar stora luckor som måste stängas. Budgetkonsolideringen kommer samtidigt att nödvändiggöra en mer riktad användning av de sociala utgifterna.

Skapandet av nya arbetstillfällen i EU kommer dessutom troligen att fortsätta att vara tämligen begränsat under den närmaste framtiden. Detta utgör en återspeglning bl.a. av den vanliga fördröjning med vilken arbetsmarknaderna reagerar på en förändring i den

ekonomiska aktiviteten och av den omständigheten att det skett en betydande upplagring av arbetskraft under den ekonomiska krisen som en följd av förkortning av arbetstiderna.

Det är mycket sannolikt att medlemsstaterna när de väljer vilka reformer som ska genomföras kommer att vilja prioritera sina val med hänsyn till vilket finanspolitiskt manöverutrymme de har och till vilket konjunkturyckelläge de befinner sig i. Tabellen nedan kan vara till hjälp för detta ändamål: i tabellen sammanförs policyprioriteter med hänsyn till hur stora offentliga investeringar som erfordras (mindre eller större) och med hänsyn till om policyfokuseringen är kortsiktig eller mer långsiktig.

Avveckling av systemen för förtidspension (första strecksatsen i fältet upptill till höger) kräver t.ex. mindre omfattande offentliga investeringar och kan huvudsakligen förväntas ha mer långsiktiga inverknings på sysselsättningen. Sänkning av lönebikostnaderna (andra strecksatsen i fältet nedtill till vänster) kräver å andra sidan mer omfattande offentliga investeringar och kommer att ha mer kortsiktiga verkningar för att få ned arbetslösheten. Tabellen kan ge insikt i vilka policyprioriteter som med beaktande av de offentliga finanserna och arbetsmarknadssituationen i medlemsstaterna lämpar sig bäst för dessa.

	Kortsiktig policyfokusering på att få ned arbetslösheten	Mer långsiktig policyfokusering på att öka sysselsättningen
Mindre offentliga investeringar erforderliga	<ul style="list-style-type: none"> – Stöd till riktad utbildning – Förstärkning av ”skyldighetsupplägget” i systemen för arbetslöshetsersättning – Minskning av arbetslöshetsfällorna genom användning av arbetsrelaterade förmåner (<i>in-work benefits</i>) – Förstärkning av löneflexibiliteten 	<ul style="list-style-type: none"> – Avveckling av systemen för förtidspension – Förstärkning av sambandet mellan åldern för utträde från arbetslivet och värdet på pensionsrättigheterna – Anpassning av frikostigheten i systemen för arbetslöshetsersättning till konjunkturyckeln – Omprövning av reglerna om anställningsskydd för att minska segmenteringen av arbetsmarknaden – Utbyggnad av samarbetet mellan arbetsförmedlingar (och samarbetet mellan arbetsförmedlingar och tillhandahållare av utbildning)
Större offentliga investeringar erforderliga	<ul style="list-style-type: none"> – Främjande av intern flexibilitet (anpassning av arbetsorganisationen) – Sänkning av lönebikostnaderna/tillhandahållande av anställningsstöd 	<ul style="list-style-type: none"> – Förbättring av skatteincitamenten för andrainkomsttagare i hushåll – Ökning av tillgången till barnomsorg – Modernisering av utbildnings-systemen

Den gemensamma rapporten om sysselsättningen kommer till att börja med att ge näring åt diskussionerna vid Europeiska rådets vårmöte. Den kommer att ge medlemsstaterna vägledning för deras nationella reformprogram, i vilka de till fullo måste redovisa vilka val de gör. Vid behov kommer kommissionen att föreslå och rådet att anta rekommendationer för

sysselsättningen i syfte att behandla sådana områden som medlemsstaterna inte i tillräckligt stor utsträckning har givit sig i kast med.

Skapande av nya arbetstillfällen är av vital betydelse. Europa 2020-strategin främjar samspel mellan sysselsättningspolitiken och innovations-, forsknings-, utvecklings-, industri- och miljöpolitiken i syfte att öka tillväxten i sysselsättningen och minska social exkludering: i strategins flaggskeppsinitiativ redovisas närmare hur detta ska åstadkommas. De som drar upp riktlinjerna för sysselsättningspolitiken måste göra de rätta valen. Det är absolut nödvändigt att snabbt få ned arbetslösheten och att genomföra verksamma reformer på arbetsmarknaden för fler och bättre arbeten.
