



**EUROPEISKA
UNIONENS RÅD**

**Bryssel den 8 mars 2011
(OR. en)**

7396/11

**SOC 209
ECOFIN 112
EDUC 44
CO EUR-PREP 7**

FÖLJENOT

från:	Rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor)
till:	Europeiska rådet
Föreg. dok. nr:	6914/11 SOC 160 ECOFIN 87 EDUC 37 + COR 1
Komm. dok. nr:	18066/10 ADD 3 ECOFIN 866 COMPET 443 SOC 858 ENV 878 EDUC 235 RECH 426 ENER 372
Ärende:	Gemensam rapport om sysselsättningen

För delegationerna bifogas den gemensamma rapporten om sysselsättningen, som antogs av rådet (sysselsättning, socialpolitik, hälso- och sjukvård samt konsumentfrågor) vid mötet den 7 mars 2011. Rådet beslutade att översända den till Europeiska rådet inför mötet den 24 mars 2011.

Enligt artikel 148.1 i EUF-fördraget ska Europeiska rådet varje år överväga sysselsättningssituationen i unionen på grundval av denna gemensamma rapport från rådet och kommissionen.

GEMENSAM RAPPORT OM SYSSELSÄTTNINGEN

Huvudbudskap

Situationen på arbetsmarknaderna i EU håller på att stabiliseras, men effekterna av krisen är fortfarande kännbara och arbetslösheten fortsätter att vara en av de mest angelägna frågorna för EU:s invånare. Krisen har också blottlagt strukturproblem på europeiska arbetsmarknader som kräver akuta insatser. Strukture reformer är i linje med Europa 2020-målen väsentliga för att stabilisera ekonomin och ge ny skjuts åt den ekonomiska tillväxten så att förutsättningar skapas för ökad sysselsättning, särskilt genom nya fasta arbetstillfällen. En snabb återgång till tillväxt och en välutformad sysselsättnings- och utbildningspolitik är också avgörande om fattigdomen och det sociala utanförskapet ska kunna minskas. I detta sammanhang bör följande uppmärksammas i linje med riktlinjerna för sysselsättningen och med anledning av den granskning som sysselsättningskommittén har gjort av utkastet till nationella reformprogram:

- **En högre sysselsättningsgrad för kvinnor och män och ett minskat socialt utanförskap är fortfarande ett primärt mål för rådet och en utmaning för alla medlemsstater.** Behovet av en intensifierad aktiveringspolitik framgår av arbetslöshetsnivåer som sannolikt kommer att förbli höga under 2011, med många mottagare av arbetslöshetsersättning och socialt stöd särskilt bland unga, tillfälligt anställda, lågkvalificerade, lagliga migranter och personer som tillhör etniska minoriteter, t.ex. romerna. Långtidsarbetslösheten är också på uppgång i alla befolkningsgrupper. Individanpassad hjälp att få arbete, särskilt för de mest behövande, eller utvecklas i sitt arbete kommer att vara avgörande för arbetsmarknadsmyndigheter som måste arbeta parallellt med andra institutioner och med arbetsgivare.

- **Åtgärder som bidrar till att skapa arbetstillfällen är nödvändiga för att undvika riskerna med tillväxt utan sysselsättning.** Policyer som är avsedda att skapa bättre förutsättningar för företag och få ekonomier med högt mervärde och en hållbar ekologisering att växa fram är av allra största betydelse för genererandet av nya arbetstillfällen. Målinriktade och begränsade minskningar av lönebikostnader bör ses som ett instrument som stimulerar till anställning, i synnerhet av personer som finns bland de mest missgynnade.
- **För att undvika arbetslöshets- och sysslolöshetsfällor är det fortfarande avgörande att arbete görs lockande.** Skatte- och bidragssystemen bör vara tillväxt- och sysselsättningsvänliga och när det är lämpligt innebära att skatter riktas bort från arbete till verksamheter med negativa externa effekter (t.ex. miljöskadlig verksamhet) och främja anställning av nyanställda och andrainkomsttagare, som främst är kvinnor (kombinerat med policyer avsedda att bekämpa löneklyftan mellan kvinnor och män). Även användningen av mer effektiva förmåner för förvärvsarbetande bör utvidgas, till exempel genom skatteavdrag. En fråga för medlemsstater att undersöka kommer emellertid att vara intäktskällan för finansiering av sociala förmåner om eller när skatter riktas bort från arbete, så att man fortsätter att i rätt tid tillhandahålla effektiva sociala skyddsnet.
- **En minskad segmentering av arbetsmarknaden är en allt mer trängande utmaning som blev ännu mer akut i och med krisen och som också måste ägnas tillbörlig uppmärksamhet under återhämtningsperioden.** Personer med tillfälliga kontrakt, och då särskilt unga, var de första som exponerades för sammandragningen av ekonomin. Att se till att det finns en bättre balans mellan säkerhet och flexibilitet kommer att vara avgörande för att förbättra arbetsmarknadernas funktion och skapa fler och bättre arbetstillfällen, bland annat genom flexibla och tillförlitliga avtalsarrangemang, utformning av arbetslöshetsbidragssystem, aktiv arbetsmarknadspolitik och livslångt lärande.

- **Utbildning kan förbättra sysselsättningsutsikterna** för unga som står inför exceptionella svårigheter när det gäller att komma in på arbetsmarknaden, för anställda som behöver aktualisera sin kompetens och förvärva ny kompetens och för dem som inte har något arbete och som behöver omskolning för att fortsätta att vara arbetsredo. Utbildningen bör emellertid få större relevans för arbetsmarknadens behov och innefatta skräddarsydda inlärningsvägar som kombinerar generella och praktiska utbildningskomponenter, kvalitativa lärlingsutbildningar och praktiker så att den blir resultatorienterad och underlättar övergången från utbildning till arbete. Vid incitament avsedda att höja kompetensnivåer måste man se till att det finns överblickbarare information och att såväl formell som icke-formell utbildning erkänns kombinerat med att det finns effektiva finansieringsvägar som i synnerhet riktar sig till lågkvalificerade.
- **Arbetsmarknadsreformer bör ha som mål att höja sysselsättningsnivåerna och bidra till socialbidragssystemens hållbarhet** genom att bidra till en minskning av antalet personer som på medellång sikt riskerar att hamna i fattigdom och socialt utanförskap. Samtidigt bör både ansträngningar för att på nytt få sunda offentliga finanser och reformer av sociala skyddssystem ha som mål att se till att de är hållbara och tillräckliga. Vid dessa insatser bör medlemsstaterna sikta på att kombinera effektivitet med ändamålsenlighet och rimlighet. De mest utsatta bör skyddas så att de inte får den hårdaste smällen i samband med konsolideringsåtgärderna.
- **För att det ska finnas tillräckliga pensionsmedel framöver och för att pensionssystemen ska vara finansiellt hållbara i det långa loppet är det också avgörande att människor är i sysselsättning så länge som möjligt och att effekterna av ofrivilliga karriäravbrott minimeras.** Detta innebär högre sysselsättningsnivåer, ändamålsenliga pensionsåldrar och att det finns täckning för pensioner. Detta innefattar att minska möjligheterna till förtidspension och att finna sätt att anpassa pensionsrättigheter till en högre förväntad livslängd och, där det är lämpligt, att kreditera ofrivilliga karriäravbrott.

- **För att nå ut till de mest utsatta och göra de sociala utgifterna effektivare behövs det strategier för aktiv integrering som kombinerar inkomststöd, tillträde till arbetsmarknaden samt hälso- och sjukvårdstjänster och sociala tjänster.** Detta innebär framför allt att koppla socialt stöd till aktiveringsåtgärder och tillgång till tjänster för möjliggörande och att där det behövs förbättra sociala säkerhetsnäts omfattning och tillräcklighet. Det är också avgörande att se till att högkvalitativa sociala tjänster har hållbar finansiering.
- **Polycyseven på krisen är komplexa och arbetsmarknadens parter har där det är relevant en viktig roll att spela.** I synnerhet är samarbete med arbetsmarknadens parter nödvändigt för att förbättra lönesättningsförfarandenas förmåga att reagera på marknadsförändringar så att lönerna på ett riktigt sätt återspeglar arbetskraftens produktivitet på medellång sikt. Kopplingen mellan de nationella systemen för fastställande av löner och förebyggande och avhjälpande av makroekonomisk obalans bör studeras.

De prioriteringar som anges i denna rapport, särskilt avsnitt 3, *Hur man kan uppnå målet att öka sysselsättningen*, utgör riktlinjer för medlemsstaterna att beakta inom sina nationella reformprogram och sysselsättningskommittén kommer att använda den som underlag för prioriteringar i sitt arbetsprogram med anledning av riktlinjerna från Europeiska rådets vårmöte 2011.

Med beaktande av de olika arbetslöshetsnivåerna och reformbehoven i olika medlemsstater och efter en fördjupad granskning av sysselsättningssituationen i de enskilda medlemsstaterna kommer rådet och kommissionen att stärka den landsspecifika inriktningen med målet att tydliga och exakta landsspecifika rekommendationer som utgår från artikel 148 i EUF-fördraget ska kunna antas i juni 2011.

Dessutom bör kommissionen och medlemsstaterna överväga att stärka sin kapacitet att bedöma de sociala konsekvenserna av sitt viktigaste policy- och utgiftsbeslut som en del av den övergripande konsekvensbedömningen, i enlighet med artikel 9 i EUF-fördraget.

Detta års gemensamma sysselsättningsrapport enligt artikel 148 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ingår i kommissionens paket för att sätta i gång den europeiska planeringsterminen. 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 sysselsättningsituationen i Europa, på genomförandet av riktlinjerna för sysselsättningen¹ och på resultaten av sysselsättningskommitténs granskning av medlemsstaternas utkast till nationella reformprogram².

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.

¹ 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*).

Arbetslösheten (f.n. 9,6 %) har i stort sett stabiliserats och 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 tredjeländer löper större risk att bli arbetslösa. Ungdomsarbetslösheten (5,4 miljoner) är nu nästan 1,4 miljoner (eller nästan 35 %) högre än under våren 2008, då den nådde ett bottenläge. Ungdomsarbetslösheten nådde i november 2010 sin högsta nivå sedan krisens början, 21 % i EU, och var stabil i december 2010 men 0,5 procentenheter högre än december 2009 och 6,3 procentenheter högre än mars 2008.

Antalet mottagare av arbetslöshetsersättning gick upp i de flesta medlemsstater under perioden juni 2009–juni 2010 till följd av den ökade arbetslösheten. Antalet mottagare av (icke avgiftsfinansierat) socialt bistånd ökade 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 arbetssökande 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 ...

Som 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 uppbyggnaden av arbetskraftsresurser, som leder till en nedgång i produktiviteten per arbetstagare. Tidigare konjunktunedgångar i samband med vilka det skett en uppbyggnad av arbetskraftsresurser 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"¹), 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 också 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 svåranslagna, såsom lågkvalificerade personer, unga arbetslösa, långtidsarbetslösa och äldre arbetstagare.

2. Fastläggande av prioriteringsområden för tillväxtfrämjande reformer

För att de överenskomna överordnade målen på områdena sysselsättning, utbildning och social delaktighet ska uppnås krävs det att ett brett spektrum av integrerade åtgärder genomförs med sikte på att skapa flexibla, tryggare och mer inkluderande arbetsmarknader. **Flexicurity**politik utgör det bästa instrumentet för detta: de fyra **flexicurity**komponenterna (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 trygghet².

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 delaktighet 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.

¹ Skattekillen = (sociala avgifter som betalas av arbetsgivaren + sociala avgifter som betalas av arbetstagaren + arbetsgivaravgift (löneskatt) + inkomstskatt) / totala arbetskraftskostnader.

² Se meddelandet *En agenda för ny kompetens och arbetstillfällen – EU:s bidrag till full sysselsättning* (KOM (2010) 682).

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

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 marginalsatser** (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**¹. 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 kan vara en form av sysselsättning som underlättar övergången från arbetslöshet till sysselsättning, men ytterligare uppmärksamhet bör riktas mot frågan hur man stimulerar övergångar uppåt på arbetsmarknaden. I många fall är tillfällig anställning ofrivillig och har visat sig hindra ett mer permanent anställningsförhållande och produktiviteten i stort och bättre karriär- och inkomstutsikter för den enskilde – 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 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.

¹ 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).

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 sysselsättningsstal (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 utestängning.

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 försvinna 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 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 effekterna av arbetsmarknadsåtgärderna små: långtidsarbetslösheten fortsätter att vara hög samtidigt som det finns ganska 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 **offentliga arbetsförmedlingars begränsade förmåga** att klara av en högre ärendebelastning på grund av en större tillströmning av klienter.

Arbetsförmedlingarna konfronteras samtidigt med i) budgetbegränsningar och nedskärningar, ii) brister på flera fronter, såsom brist på kvalificerade rådgivare och bristande personalutbildning, iii) olämplig styrning av utgifter för arbetsmarknadsåtgärderna när det gäller prioriteringar och målsättningar. 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 och balans mellan arbetsliv och privatliv

Ofrivilligt deltidarbete bland kvinnor är fortfarande ett problem i vissa medlemsstater, som en följd av brist på barnomsorg under arbetstid eller efter skoltid och även som en följd av brist på inrättningar för 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 kan långa (skattefinansierade) föräldraledigheter i vissa sammanhang riskera 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, i relevanta fall, den erforderliga anpassningen till konjunkturcykeln. I många medlemsstater har det inte fastställts lämpliga villkor för beviljandet av förmånerna, med tillfälliga, partiella sanktioner för mottagare som är i stånd 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 på och utbudet av 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 och andelen arbetstillfällen för lågkvalificerade kommer att minska till 15 %. 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")¹ reformera sina utbildningssystem och rusta medborgarna med högre och mer relevant kompetens samt övergripande nyckelkompetenser.

¹ Rådets slutsatser av den 12 maj 2009 (EUT C 119, 28.5.2009, s. 2).

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 yrkesvägledningsinrättningar, 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 grupperns 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 inläring) 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 personer 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 inläring och arbete.

Verkningarna 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 eller har till och med skurits ned kraftigt på grund av den ekonomiska krisen. **Moderniseringen av systemen för högre utbildning** (skraddarsydd kursplaner, praktik- och resultat-inriktade 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, särskilt 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 utestängning

Utestängning 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 utestängning (de arbetslösa löper störst risk: 58 % jämfört med 13,5 % av dem som har arbete). 24 % av denna population utgörs av s.k. arbetande fattiga. Det är därför väsentligt att arbetsmarknadspolitiken inriktas på att trygga tillräckliga löner för dem som arbetar (genom att den griper sig an segmenteringen av arbetsmarknaden, låg kompetens, och där det är relevant, låga löner och undersysselsättning inbegripet ofrivilligt deltidsarbete) och på att underlätta tillträdet till arbetsmarknaden för ensamstående föräldrar och andrainkomsttagare i hushållen.

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 utestängning 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 utestängning och utestängning från arbetsmarknaden. Skyddsnäten och aktiveringsåtgärderna måste där så behövs förstärkas, genom förbättring av deras räckvidd och ändamålsenlighet.

För att förhindra långvarig utestängning 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 stödjande, 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 utestängning. Det är fortfarande stora skillnader i policyer för att bekämpa barnfattigdom, i hur de är genomförda och även i vilka resultat de ger.

Att uppleva fattigdom och umbärande vid unga år påverkar barns välbefinnande och detta kan få långsiktiga negativa följder på 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 (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 delaktighet 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 konjunkturrell styrning av efterfrågan till strukturreformer.

Såsom betonas i den årliga tillväxtöversikten bör följande föreslagna prioriteter och strategier för strukturreformer på arbetsmarknaden uppmärksammas och ge medlemsstaterna vägledning vid utarbetandet av nationella reformprogram och utformningen av strukturreformer, utifrån deras specifika nationella utgångspunkter och nationell praxis när det gäller ansvaret hos arbetsmarknadens parter:

- **Riktade, tillfälliga sänkningar av de sociala avgifter som betalas av arbetsgivarna** – för missgynnade grupper, särskilt när det gäller nyanställda unga människor, kvinnor eller föräldrar som återgår till arbetslivet, äldre arbetslösa eller personer med låga inkomster – kan främja övergångarna till arbetslivet. Dessa sänkningar bör dock inte äventyra de sociala trygghetssystemens finansiella hållbarhet.
- **Ett större mått av flexibilitet bör råda vid fastställandet av ingångslöner** samtidigt som en anständig lön tryggas och den roll som arbetsmarknadens parter har i den nationella beslutsprocessen respekteras. Detta bör också åtföljas av ett bättre utnyttjande av arbetsrelaterade förmåner och tillgång till utbildning samt andra aktiveringsåtgärder från arbetsförmedlingarna 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 korrekt återspeglar arbetsproduktiviteten på medellång sikt 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) göra arbete mer attraktivt.

Sysselsättningen bland kvinnor kan främjas genom ett större utbud av bidrag i form av naturaförmåner i kombination med sänkta marginalskatter för andrainkomsttagare i hushållen. Mer allmänt kan en koppling av förmåner och skatter på så vis att de som är berättigade till arbetslöshetsersättning exempelvis får skattelättnader på inkomster som härrör från arbete, locka inaktiva att arbeta.

- Främjande av **intern flexibilitet** (anpassning av arbetsorganisationen eller arbetstiden i form av arbetstidskonton). Framgången med arrangemangen för arbetstidsförkortning under de senaste 18 månaderna bevisar att denna form av intern flexibilitet, väl utformad och genomförd vid rätt tidpunkt, kan understödjas av myndigheterna på ett verkningsfullt sätt, rädda jobb och skydda värdefullt humankapital i konjunkturedgångar.
- **Flexibla och trygga arbetsformer** (t.ex. flexibel arbetstid, distansarbete) för de som återvänder till arbetslivet efter föräldraledighet kan göra det lättare att förena arbetsliv och privatliv och bidra 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. Dessutom behövs ett mer jämställt utnyttjande av föräldraledigheten från båda föräldrarna för att uppväga en eventuell översyn av relativt långa föräldraledigheter där dessa får negativa effekter för kvinnors arbetsmarknadsdeltagande.
- Arbetet med att begränsa systemen för förtidspension och höja pensionsåldern måste drivas vidare, för att **öka äldre arbetstagares deltagande** på arbetsmarknaden. Förlängning av arbetslivet kan även uppnås genom ett mer direkt samband mellan inbetalda avgifter och 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. Systemen för arbetslöshetsersättning och andra sysselsättningsrelaterade förmåner bör även i fortsättningen trygga en skälig skyddsnivå i olika konjunkturfaser. Där så är lämpligt kan de emellertid behöva innehålla tillräcklig flexibilitet för en smidigare anpassning av förmånerna till konjunktursvängningar. Tillfälliga utökningar av förmåner och ersättningsperioder som införts i samband med den ekonomiska krisen bör ses över då den ekonomiska återhämtningen stabiliseras och fler arbetstillfällen blir tillgängliga.
- Arbetslöshetsersättningarna bör ses över för att säkerställa att de ger incitament att arbeta: förmånerna bör utformas så att det lönar sig för arbetslösa och vissa inaktiva att återgå till arbetslivet, med tidsbegränsat stöd och **villkor som knyter utbildning och/eller 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 och övervakar ansträngningarna att söka arbete.
- En minskning av segmenteringen av arbetsmarknaden kan underlättas genom integrerade flexicuritystrategier, som bland annat **kombinerar flexibla och tillförlitliga avtalsarrangemang och, om nödvändigt, en anpassning av reglerna om anställningsskydd.**
- Trots att de finanspolitiska ramarna är strama för närvarande är det nödvändigt att uppehålla och om möjligt **öka nivån och effektiviteten av riktade investeringar och reformer i utbildningssektorn.** Det är av avgörande betydelse att man fokuserar på att ge kunskapsinhämtare och arbetsgivare de rätta incitamenten för kompetenshöjning. För att nå bättre utbildningsresultat krävs ett ökat samarbete med arbetsgivare i syfte att utveckla undervisningsinnehåll och investeringar som förbättrar undervisningens kvalitet. 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.

- Det behövs **integrerade strategier för aktiv inkludering** för att vidmakthålla anställbarheten för de mest utsatta och se till att fördelarna med återhämtningen kommer många till del. Dessa strategier behöver innehålla en kombination av aktivt inkomststöd, tillträde till arbetsmarknaden och stödtjänster. För att de sociala utgifterna ska vara effektiva behöver sociala förmåner kopplas till aktiveringsåtgärder. Detta kan ske genom ett gott samarbete mellan socialtjänst och arbetslöshetsförmedlingar samt en förbättring av de sociala förmånernas räckvidd och ändamålsenlighet där så behövs. Det är också avgörande att se till att högkvalitativa sociala tjänster har hållbar finansiering.

... 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 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 skyddsnäten i vissa medlemsstater uppvisar stora luckor som måste täppas till. Budgetkonsolideringen kommer samtidigt att nödvändiggöra mer målinriktade sociala utgifter. Behovet av budgetkonsolidering för att på nytt få sunda offentliga finanser gör det dessutom ännu mer angeläget att skynda på reformerna av de sociala skyddssystemen, särskilt när det gäller pensioner och hälso- och sjukvård. Både ansträngningar för att på nytt få sunda offentliga finanser och reformer av sociala skyddssystem bör ha som mål att se till att de är hållbara och tillräckliga. En kombination av effektivitet, ändamålsenlighet och rättvisa kommer att bidra till att bevara EU:s humankapital och till att fullt ut dra nytta av återhämtningen.

Skapandet av nya arbetstillfällen i EU kommer dessutom troligen att fortsätta att vara tämligen begränsat under den närmaste framtiden. Detta visar bl.a. på den sedvanliga fördröjning med vilken arbetsmarknaderna reagerar på en förändring i den ekonomiska aktiviteten och på 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 välja sina prioriteringar utifrån vilket finanspolitiskt manöverutrymme de har och vilket konjunkturcykelläge de befinner sig i.

Vid valet av vilka åtgärder som är mest lämpliga att vidta måste man också ta hänsyn till tidsramen för de förväntade effekterna på arbetsmarknadssituationen. Även om kostnaderna för att genomföra en viss politisk åtgärd kan variera från land till land kan tabellen nedan vara till hjälp: i tabellen sammanförs policyprioriteringarna med hänsyn till hur stora offentliga investeringar som erfordras (mindre eller större) och med hänsyn till policyfokuseringen om effekterna är kortsiktiga eller mer långsiktiga. Avveckling av systemen för förtidspension kräver t.ex. mindre omfattande offentliga investeringar och kan huvudsakligen förväntas ha mer långsiktiga inverknings på sysselsättningen. Sänkning av lönebikostnaderna kräver å andra sidan mer omfattande offentliga investeringar och kommer att ha mer kortsiktiga verkningar för att få ned arbetslösheten.

Tabell 1: Översikt över policyprioriteringar och strategier (enligt avsnitt 3) med utgångspunkt från vilka investeringar som krävs och tidsramen för förväntade effekter

	Åtgärder som omedelbart påverkar arbetslösheten	Åtgärder som får långsiktiga effekter i form av ökad sysselsättning
Mindre offentliga investeringar nödvändiga	<ul style="list-style-type: none"> – Förstärkning av det ömsesidiga ansvaret i systemen för arbetslöshetsersättning – Förstärkning av löneflexibiliteten – Förstärkning av flexibiliteten för ingångslöner – Främjande av intern flexibilitet (anpassning av arbetsorganisationen) 	<ul style="list-style-type: none"> – Avveckling av systemen för förtidspension – Förstärkning av sambandet mellan åldern för utträde från arbetslivet, värdet på pensionsrättigheterna och förväntad livslängd – Anpassning av arbetslöshetsersättning och andra sysselsättningsrelaterade förmåner till konjunktursvängningar – Omprövning av reglerna om anställningsskydd för att minska segmentering – Utbyggnad av samarbetet mellan arbetsförmedlingar (och samarbetet mellan arbetsförmedlingar och tillhandahållare av utbildning) – Förstärkning av strategier för aktiv inkludering
Större offentliga investeringar nödvändiga	<ul style="list-style-type: none"> – Stöd till riktad utbildning – Sänkning av lönebikostnaderna/tillhandahållande av anställningsstöd – Minskning av arbetslöshetsfällorna genom användning av arbetsrelaterade förmåner (in-work benefits) 	<ul style="list-style-type: none"> – Förbättring av skatteincitamenten för andrainkomsttagare i hushåll – Ökning av tillgången till omsorg – Modernisering av utbildningssystemen och förbättring av deras anpassningsförmåga till arbetsmarknadens behov

Den gemensamma rapporten om sysselsättningen kommer till att börja med att ge näring åt diskussionerna vid Europeiska rådets vårmöte. Den kan ge medlemsstaterna vägledning för sina nationella reformprogram, i vilka de till fullo måste redovisa vilka val de gör. Vid behov och utifrån riktlinjerna från Europeiska rådets vårmöte samt en fördjupad granskning av sysselsättningssituationen och flaskhalsar på arbetsmarknaden i olika medlemsstater, kommer kommissionen att föreslå och rådet att anta sysselsättningsrekommendationer i syfte att behandla sådana områden som inte behandlats tillräckligt.

De som drar upp riktlinjerna för sysselsättningspolitiken måste göra de rätta valen. Det är absolut nödvändigt att snabbt få ned arbetslösheten och att genomföra effektiva arbetsmarknadsreformer för fler och bättre arbeten. Skapande av nya arbetstillfällen är också avgörande för att öka tillväxten i sysselsättningen och minska social utestängning. I detta sammanhang ger flaggskeppsinitiativen i Europa 2020-strategin ytterligare vägledning för hur samspelet mellan sysselsättningspolitiken, innovations-, forsknings-, utvecklings-, industri- och miljöpolitiken både kan stärkas och skapa nya arbetstillfällen.