



**RADA
UNII EUROPEJSKIEJ**

**Bruksela, 23 lutego 2007 r. (01.03)
(OR. en)**

6706/07

**SOC 74
ECOFIN 89
EDUC 39**

PISMO PRZEWODNIE

Od: Rada (ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów)

Do: Rada Europejska

Nr poprz. dok.: 6076/07 SOC 48 ECOFIN 55 EDUC 29 + ADD 1

Nr dok. Kom.: 5074/07 ECOFIN 5 UEM 4 AG 1 SOC 4 COMPET 2 RECH 2 ENER 4 MI 2
IND 2 EDUC 3 ENV 4 ADD 3 – COM(2006) 816 wersja ostateczna (załącznik)

Dotyczy: Wspólne sprawozdanie na temat zatrudnienia za lata 2006–2007

Delegacje otrzymują w załączeniu wspólne sprawozdanie na temat zatrudnienia za lata 2006–2007, przyjęte przez Radę ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów podczas posiedzenia w dniu 22 lutego 2007 r.; sprawozdanie przeznaczone jest na posiedzenie Rady Europejskiej, które odbędzie się w dniach 8–9 marca 2007 r.

**WSPÓLNE SPRAWOZDANIE NA TEMAT ZATRUDNIENIA
ZA LATA 2006–2007**

SPIS TREŚCI

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Streszczenie: Lepsza realizacja polityki zatrudnienia | 4 |
| 2. | Postęp w realizacji celów europejskiej strategii zatrudnienia | 7 |
| 2.1. | Pełne zatrudnienie | 7 |
| 2.2. | Jakość i wydajność pracy | 7 |
| 2.3. | Spójność społeczna i terytorialna | 9 |
| 3. | Realizowanie priorytetów działań | 9 |
| 3.1. | Zachęcanie większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej, zwiększanie podaży siły roboczej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego | 9 |
| 3.2. | Poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i możliwości dostosowawczych przedsiębiorstw | 12 |
| 3.3. | Zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki przez podwyższanie jakości kształcenia i poprawę umiejętności zawodowych | 14 |
| 4. | Wnioski: niezbędne działania | 17 |

1. Streszczenie: Lepsza realizacja polityki zatrudnienia

Strategia zatrudnienia i wzrostu gospodarczego odzwierciedla rosnącą współzależność naszych gospodarek i potrzebę ścisłej współpracy w trzech dziedzinach nią objętych: w dziedzinie polityki makroekonomicznej, polityki mikroekonomicznej i polityki zatrudnienia. Pozytywne skutki udanej reformy, która przyczyni się do wzrostu zatrudnienia, będą miały korzystny wpływ także na wzrost gospodarczy. Zatrudnienie wzrasta, a bezrobocie spada. Strategia lizbońska na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia daje efekty. Reformy rynku pracy przynoszą owoce, jednak by osiągnąć europejskie cele w zakresie zatrudnienia, potrzeba dalszych wysiłków. Także wzrost wydajności i jakości miejsc pracy są niższe, niż wymaga tego Europa. Kluczową kwestią pozostaje zdolność europejskich rynków pracy do reagowania na problemy związane z globalizacją i ze starzeniem się społeczeństw. Krajowe sprawozdania pokazują, że z trzech priorytetów europejskiej strategii zatrudnienia najpowszechniej realizowany jest ten służący zachęcaniu większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej. Pewne postępy odnotowano również w realizacji działań służących zwiększaniu inwestycji w kapitał ludzki przez podwyższanie jakości kształcenia i poprawę umiejętności zawodowych. Opóźnia się natomiast realizacja polityki w zakresie zwiększania zdolności dostosowawczych pracowników i możliwości dostosowawczych przedsiębiorstw.

1.1 Zachęcanie większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej, zwiększanie podaży siły roboczej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego

Zwiększono wysiłki mające na celu objęcie działaniami grup i osób znajdujących się na marginesie rynku pracy i społeczeństwa¹. Państwa członkowskie więcej uwagi poświęcają reformom rynku pracy, które przeciwdziałają ubóstwu i wykluczeniu społecznemu oraz skłaniają do przedłużania okresu aktywności zawodowej. Poszczególne państwa w podobny sposób starają się zapewnić aktywne wsparcie osobom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji: stosują wyważone podejście, które łączy w sobie wsparcie na rynku pracy dostosowane do indywidualnych potrzeb, wysokiej jakości usługi socjalne i odpowiedni poziom płacy minimalnej.

W odpowiedzi na postulat Rady Europejskiej przedstawiony w czasie jej wiosennego szczytu w 2006 r. więcej uwagi poświęcono zintegrowanemu podejściu do pracy uwzględniającemu cykl życia człowieka. Mimo to działania dotyczące ludzi młodych, kobiet i starszych pracowników nadal często traktowane są jako odrębne dziedziny.

W wielu państwach członkowskich poważnym problemem jest bezrobocie wśród młodzieży; zwiększa się również niekorzystna dla ludzi młodych segmentacja rynku pracy. Wprowadzanych jest zatem szereg środków mających na celu zarówno zwiększenie szans ludzi młodych na znalezienie zatrudnienia, jak i stworzenie zachęt, które skłoniłyby pracodawców do ich zatrudniania. Wiele państw członkowskich nadal jest dalekich od osiągnięcia celu, którym jest to, by do 2007 r. młodzi bezrobotni byli w stanie rozpocząć „nowy etap kariery” w ciągu sześciu miesięcy, a do 2010 r. – w ciągu czterech miesięcy.

W Europejskim pakcie na rzecz równości płci państwa członkowskie zostały wezwane do tego, by w sprawozdaniach z realizacji strategii uwzględnić perspektywę równości płci. Mimo to wspieranie zatrudnienia kobiet i systematyczne uwzględnianie problematyki płci w polityce rzadko są przedmiotem zainteresowania. W wielu państwach członkowskich obserwuje się jednak pewne postępy w rozwijaniu placówek opieki nad dziećmi i w zachęcaniu pracodawców do tworzenia środowiska pracy bardziej przyjaznego dla rodziny. Należy zwiększyć możliwości korzystania z tanich, dostępnych, dobrej jakości usług opieki nad dziećmi, by umożliwić obojgu rodzicom kontynuowanie pracy zawodowej i lepsze godzenie życia zawodowego z rodzinnym oraz by zmniejszyć wysoki poziom ubóstwa wśród dzieci.

¹ Wynika to również z krajowych sprawozdań na temat strategii zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej.

Zwiększa się liczba starych państw członkowskich, które otwierają swoje rynki pracy dla obywateli nowych państw członkowskich. W niektórych realizuje się działania adresowane do imigrantów lub mniejszości. Zwiększają się różnice między stopą bezrobocia obywateli UE a stopą bezrobocia obywateli państw spoza Unii – zwłaszcza tam, gdzie duże różnice już istniały. W związku z tym należy w bardziej konkretny sposób uwzględnić w polityce zatrudnienia kwestię integracji zawodowej legalnych imigrantów.

Państwa członkowskie kontynuują wdrażanie reform, które mają zachęcić starszych wiekiem pracowników do przedłużania okresu aktywności zawodowej. Wolą wszystkich jest przeprowadzenie reform systemów emerytalnych, tak aby zapewnić ich trwałe i odpowiednie funkcjonowanie. Kluczowa sprawa to tworzenie rzeczywistych szans na znalezienie pracy przez starszych wiekiem pracowników; wraz ze zwiększaniem zachęt do przedłużania okresu aktywności zawodowej stanowi to warunek zapewnienia w przyszłości odpowiednich emerytur i uniknięcia dodatkowych obciążeń zagrażających trwałości systemów emerytalnych. Ponadto państwa członkowskie są w coraz większym stopniu świadome, że kluczowym elementem strategii zwiększania w sposób trwały podaży siły roboczej jest poprawa stanu zdrowia pracowników i ułatwienie dostępu do opieki medycznej, profilaktycznej i rehabilitacyjnej.

1.2 Zwiększanie zdolności dostosowawczych pracowników i możliwości dostosowawczych przedsiębiorstw

Jak wynika ze sprawozdań, realizacja polityki w tej dziedzinie jest najmniej zaawansowana, mimo że potrzeby w zakresie elastyczności rynków pracy rosną. Potrzeba większej elastyczności wynika z szybkiego postępu technologicznego i rosnącej wraz z globalizacją konkurencji. Zazwyczaj rządy koncentrowały się na łagodzeniu przepisów dotyczących osób wchodzących na rynek pracy przez zapewnianie większej różnorodności form zatrudnienia, nie podejmowały jednak reform przepisów związanych z istniejącymi umowami, nie tworzyły możliwości zmiany jednego typu umowy na inny ani nie zapewniały dróg awansu. Poważnym problemem w wielu państwach członkowskich są: segmentacja rynku pracy i praca nierejestrowana.

Konieczna jest bardziej wszechstronna strategia, łącząca dążenie do większej elastyczności i większego bezpieczeństwa socjalnego. Polityka elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) powinna mieć na celu próbę zmiany dotychczasowej sytuacji, w której większa elastyczność oznaczała mniejsze bezpieczeństwo socjalne. Należy dążyć do zastąpienia bezpieczeństwa, jakie dla pracowników tradycyjnie wiązało się z konkretnym miejscem pracy, pewnością znalezienia zatrudnienia na rynku – dzięki skutecznej i opłacalnej aktywnej polityce rynku pracy (*active labour market policies*, ALMP) oraz odpowiedniemu poziomowi zabezpieczenia społecznego umożliwiającego pracownikom przetrwanie okresu przerwy w zatrudnieniu. Na elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo socjalne składają się: element zewnętrzny – warunki na rynku pracy, oraz wewnętrzny – warunki w poszczególnych przedsiębiorstwach. Celem polityki dotyczącej elastyczności i pewności zatrudnienia powinno być zwiększanie produktywności i poprawa warunków zatrudnienia.

Powszechnie uznaje się, że aby zwiększyć elastyczność i bezpieczeństwo, koniecznie należy unowocześnić systemy zabezpieczenia społecznego i uwzględnić przy tym wszystkie zagrożenia społeczne – bez względu na charakter zatrudnienia i umowy o pracę – a także wyeliminować czynniki zniechęcające do podejmowania pracy. W niektórych kwestiach postępy są powolne.

Państwa członkowskie mogłyby dążyć do większej elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego przez prowadzenie wielokierunkowej polityki, której służyłyby pakiety środków odzwierciedlających różne sytuacje wyjściowe. Pakiety takie sprzyjałyby tworzeniu atmosfery zaufania, ponieważ dzięki nim wszystkie podmioty przyjmowałyby na siebie odpowiedzialność za realizację odpowiednich działań. W ramach reform prowadzących do większej elastyczności rynku pracy i większego bezpieczeństwa socjalnego państwa członkowskie powinny połączyć politykę w zakresie form zatrudnienia, aktywną politykę rynku pracy, politykę w zakresie uczenia się przez całe życie oraz w zakresie systemów zabezpieczenia społecznego sprzyjających mobilności i zapewniających odpowiednie wsparcie finansowe.

1.3 Zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki przez podwyższanie jakości kształcenia i poprawę umiejętności zawodowych

Wiele państw członkowskich opracowuje politykę mającą na celu zwiększanie inwestycji w edukację oraz podwyższanie umiejętności zawodowych. Działania te są stopniowo realizowane, jednak często mają niespójny charakter. Niewiele państw członkowskich posiada wszechstronną strategię inwestowania w kapitał ludzki na każdym etapie życia człowieka.

Niemal wszystkie państwa członkowskie uwzględniły w swoich sprawozdaniach środki dotyczące osób o niskich kwalifikacjach, a zwłaszcza środki w zakresie przeciwdziałania przedwczesnemu przerywaniu kształcenia oraz środki kompensacyjne w zakresie kształcenia dorosłych. Jednak postępy w zmniejszaniu się liczby osób przedwcześnie przerywających kształcenie są niewielkie: w 2005 r. z uczęszczania do szkoły przedwcześnie zrezygnowało 6 mln młodych ludzi. Wiele państw członkowskich powinno zwiększyć wysiłki, aby zgodnie z wyznaczonymi przez UE celami do 2010 r. 85% osób w wieku 22 lat posiadało wykształcenie średnie drugiego stopnia. Od 2000 r. odsetek ten – wynoszący wówczas około 77% – praktycznie się nie zmienił.

Niepokojące są również wskaźniki dotyczące uczestnictwa dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie. W 20 z 25 państw członkowskich odsetek uczestników w zasadzie się nie zmienił lub nawet się zmniejszył! Wskaźnik ten jest szczególnie niski w krajach Europy Południowej i w większości nowych państw członkowskich. Nadal bardzo niski jest w całej UE odsetek pracowników starszych wiekiem.

Wiele uwagi poświęca się strukturalnym reformom systemów edukacji i ich powiązaniu z rynkiem pracy. Niewiele informacji dotyczy konkretnych starań o zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki. Stworzenie odpowiednio elastycznej gospodarki charakteryzującej się wysokim wzrostem produktywności jest jednak możliwe tylko pod warunkiem znacznego zwiększenia tych inwestycji. W związku z tym państwa członkowskie powinny wypracować odpowiednie zachęty oraz mechanizmy podziału kosztów między przedsiębiorstwami, władzami publicznymi i osobami prywatnymi.

2. Postęp w realizacji celów europejskiej strategii zatrudnienia

Polityka państw członkowskich powinna sprzyjać pełnemu zatrudnieniu, jakości i wydajności pracy oraz spójności społecznej i terytorialnej. Powyższe cele wraz z zasadą ładu administracyjno-regulacyjnego są podstawą europejskiej strategii zatrudnienia.

2.1 Pełne zatrudnienie

W 2005 r. wzrost zatrudnienia wyniósł 0,8%, co stanowi najwyższą wartość od 2001 r. W związku z tym do 63,8% wzrósł również wskaźnik zatrudnienia. Złożył się na to wzrost zatrudnienia zarówno wśród mężczyzn, jak i wśród kobiet. Zatrudnienie kobiet wzrosło o 1,1%, a zatrudnienie mężczyzn – o 0,6% (po trzech latach niemal całkowitej stagnacji). Różnica pomiędzy wskaźnikiem zatrudnienia kobiet a wskaźnikiem zatrudnienia mężczyzn zmniejszyła się do 15 punktów procentowych, jednak wciąż jest zbyt duża. Wolniej rosła liczba osób zatrudnionych na pełnym etacie (21,4 punktu procentowego w 2005 r. w porównaniu z 21,7 punktu procentowego w 2004 r.).

Stopa bezrobocia zmniejszyła się z 9,1% w 2004 r. do 8,8% w 2005 r.; po raz pierwszy od 2002 r. zmniejszyła się również stopa bezrobocia długotrwałego, która wyniosła 3,9% (w poprzednim roku – 4,1%). Spadek ten dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn: stopa bezrobocia kobiet zmniejszyła się do 9,9%, a mężczyzn – do 7,9 %.

W dalszym ciągu rósł wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników: w 2005 r. wyniósł on 42,5% (w 2004 r. – 41%). W wielu państwach członkowskich stagnacji uległa jednak sytuacja osób młodych na rynku pracy. Bezrobocie osób młodych wynosi 18,3% i jest dwa razy większe od ogólnej stopy bezrobocia.

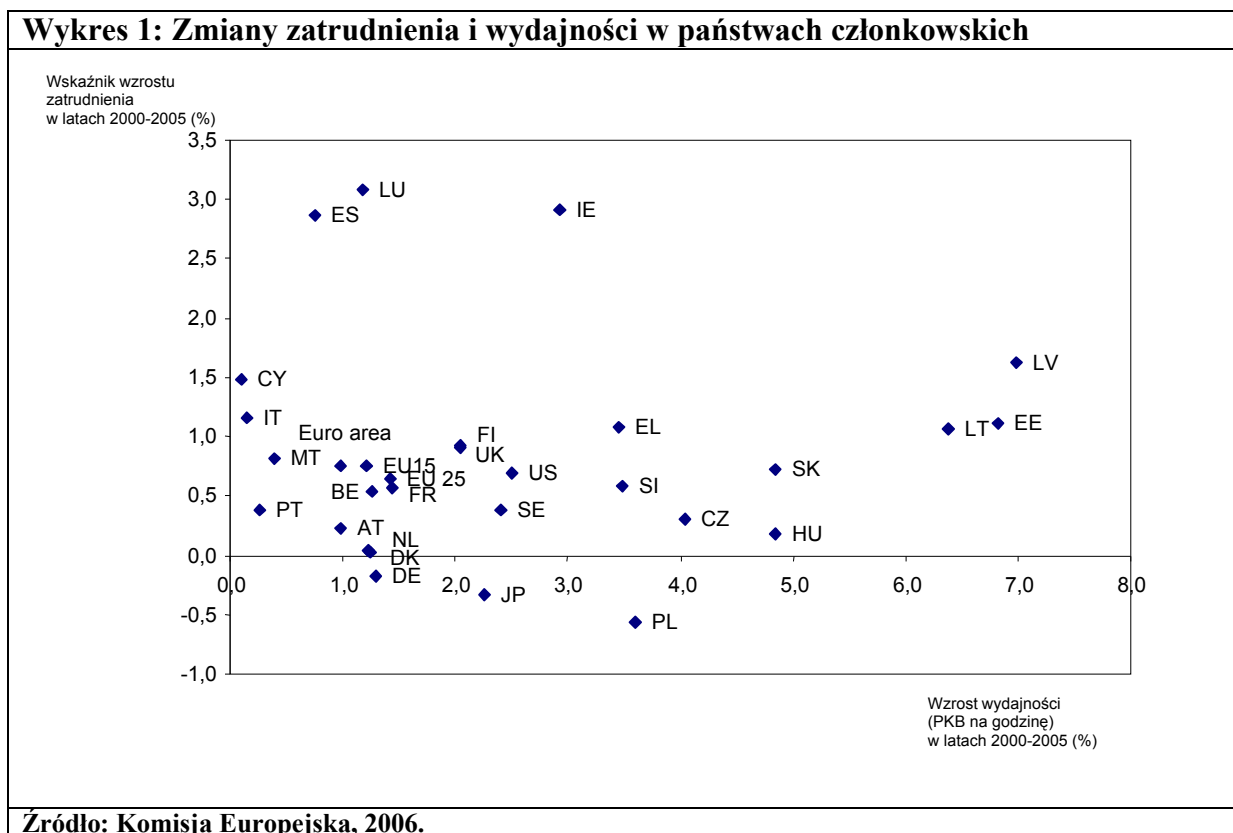
Mimo że w ostatnich latach odnotowano pewien postęp (od 1997 r. ogólna liczba zatrudnionych zwiększyła się o 15,3 mln), wskaźnik zatrudnienia nadal wynosi 6,7 punktu procentowego poniżej celu wyznaczonego w tej dziedzinie na 2010 rok; oznacza to, że aby zrealizować ten cel, należałoby do 2010 roku stworzyć 20 mln miejsc pracy. Nawet jeżeli zgodnie z obecnymi przewidywaniami do 2008 roku zatrudnienie zwiększy się o 7 mln, to nadal będzie to o ok. 13 mln miejsc pracy za mało. Wskaźnik zatrudnienia osób starszych rósł szybciej, jednak nadal jest o 8,5 punktu procentowego niższy od wskaźników, które należy osiągnąć do 2010 r.; szybko rósł również wskaźnik zatrudnienia kobiet, dlatego w tym zakresie szanse na zrealizowanie celów do 2010 r. są duże (do osiągnięcia 60% brakuje 3,7 pkt proc.).

2.2 Jakość i wydajność pracy

Wydajność

Globalizacja spowodowała znaczne zwiększenie rzeczywistej podaży pracy, co przyczyniło się do zmiany w stosunku kapitał – praca. Bardzo wyraźny stał się postęp technologiczny. Aby zapewnić konkurencyjność i trwały wzrost, konieczne jest zwiększenie wydajności. Mimo to w skali UE tempo wzrostu wydajności pracy zmniejszyła się od lat 80. Średni wzrost wydajności (średnia roczna zmiana PKB w przeliczeniu na godzinę) obniżył się z ok. 2% rocznie w latach 80. i w drugiej połowie lat 90. do 1% w latach 1996–2001, a w latach 2001–2003 był mniejszy niż 1%. Sytuacja poprawiła się w 2004 r. (1,9%), jednak w 2005 r. ponownie nastąpił spadek poniżej 1% (0,9%). Wynik ten jest niekorzystny, jeśli porównać go z wynikiem USA (1,8%) i Japonii (2,2%).

Rozwiązanie problemu spowolnienia wzrostu wydajności jest jednym z najważniejszych warunków zapewnienia dalszego rozwoju i powstawania nowych miejsc pracy. W krótkiej perspektywie wzrost zatrudnienia może odbywać się kosztem wzrostu wydajności, jednak w dłuższej perspektywie wzrost obu wskaźników jest wyraźnie powiązany. Wysoka wydajność wydaje się warunkiem koniecznym do osiągnięcia trwałego wzrostu zatrudnienia. Wykres 1 przedstawia pozycję poszczególnych krajów UE w zależności od średniego wzrostu wydajności w przeliczeniu na godzinę i wzrostu zatrudnienia w latach 2000–2005.



W CZ, HU, SK, LT, EE, LV i PL znacznemu wzrostowi wydajności w latach 2000–2005 towarzyszył niewielki (a w przypadku Polski – ujemny) wzrost wskaźnika zatrudnienia. W wyniku przeprowadzonej w tych krajach restrukturyzacji przemysłu zwiększyła się wydajność, ale spadła liczba miejsc pracy. Odwrotna sytuacja nastąpiła w ES i CY, gdzie wskaźnik zatrudnienia zwiększył się, a wzrost wydajności był niższy od średniej. W wielu innych państwach członkowskich stosunkowo niskiemu wzrostowi wydajności towarzyszył stosunkowo niski wzrost zatrudnienia. Tylko w IE udało się osiągnąć wysoki wzrost zarówno zatrudnienia, jak i wydajności.

Jakość pracy

Wyniki starań o poprawę jakości pracy nie są jednoznaczne², a polityka w tej dziedzinie jest realizowana w ograniczonym zakresie. W 2005 r. ponownie odnotowano podwyższenie poziomu wykształcenia młodzieży. Niemniej jednak postęp w zakresie innych wskaźników jakości pracy, szczególnie takich, jak zmiana zatrudnienia tymczasowego na zatrudnienie stałe i zmiana słabo wynagradzanej pracy na lepiej płatną oraz segmentacja rynku pracy, jest niewielki. Zaniepokojenie budzi również odnotowany w wielu państwach członkowskich spadek liczby dorosłych uczestniczących w procesie uczenia się przez całe życie.

² Szczegóły dziesięciu wymiarów jakości pracy są przedstawione w dokumencie „Poprawa jakości pracy: przegląd postępów” COM (2003) 728 z 26 listopada 2003 r.

2.3 Spójność społeczna i terytorialna

Zgodnie z przesłaniem strategii lizbońskiej reformy gospodarczej i reformy rynku pracy powinny zwiększać spójność społeczną, a polityka społeczna – przyczyniać się do wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia. Jak wynika z krajowych sprawozdań dotyczących strategii zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej, a także ze sprawozdań z realizacji strategii zatrudnienia, państwa członkowskie podejmują zbieżne działania, stosując wyważoną strategię na rzecz zmniejszania ubóstwa wśród dzieci i doskonalenia sposobów aktywnej integracji grup znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji.

Reformy systemu zabezpieczenia społecznego powinny zwiększyć, jeśli to konieczne, adekwatność świadczeń oraz stabilność finansów publicznych. Unowocześnienie systemów emerytalnych – dzięki założeniu aktywności w starszym wieku oraz zmniejszeniu obciążeń podatkowych wobec nowych pokoleń – może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i do wzrostu gospodarczego, a tym samym do zagwarantowania przyszłych emerytur. W związku z poprawą prognoz gospodarczych należy skoncentrować się na staraniach, aby wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy przekładały się na większą spójność społeczną. W najbliższych latach wydatki w dziedzinie polityki społecznej najprawdopodobniej wzrosną, ponieważ rosnąć będą również potrzeby. Jednak wspólna analiza celów UE takich jak dostępność, adekwatność, jakość i trwałość, przeprowadzona w czasie realizowania reform pomoże państwom członkowskim ulepszyć strategię w tym zakresie oraz odpowiednio dostosować wydatki na jej realizację.

W 2005 r. regionalne różnice w poziomie zatrudnienia i bezrobocia nieznacznie się zmniejszyły. Nadal jednak są bardzo duże, a w wielu regionach stopa bezrobocia jest wyjątkowo wysoka. W regionach, w których poziom zatrudnienia jest niski, z reguły niższa jest również wydajność. Wzrost wydajności pracy w regionach o niskim ogólnym poziomie wydajności nie spowodował jak dotąd znaczącego wzrostu zatrudnienia.

3. Realizowanie priorytetów działań

Aby osiągnąć wyznaczone cele i wskaźniki UE w zakresie zatrudnienia, w wytycznych związanych z zatrudnieniem określono następujące trzy priorytety działań: zachęcanie większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej, zwiększanie podaży siły roboczej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego; poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i możliwości dostosowawczych przedsiębiorstw; zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki przez podwyższanie jakości kształcenia i poprawę umiejętności zawodowych.

3.1 Zachęcanie większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej, zwiększanie podaży siły roboczej oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego

Promowanie takiej koncepcji pracy, która jest oparta na cyklu życiowym człowieka

Zmiany demograficzne wymagają wydłużenia czasu pracy i okresu aktywności zawodowej oraz podwyższenia wieku emerytalnego. Zwiększenie ilości pracy wykonywanej w czasie całego cyklu życiowego jest niezbędne do utrzymania systemów zabezpieczenia społecznego i wysokiego standardu życia. Jak wynika z tegorocznych sprawozdań, państwa członkowskie nadal koncentrowały się na reformach mających na celu zachęcenie większej liczby osób do podejmowania pracy i do kontynuowania aktywności zawodowej, zwiększanie podaży siły roboczej oraz modernizację systemów zabezpieczenia społecznego. Ponownie niewiele uwagi poświęcono wypracowywaniu zintegrowanego podejścia uwzględniającego cykl życia człowieka. Nadal oddzielnie traktuje się politykę dotyczącą ludzi młodych, kobiet i starszych pracowników.

Państwa członkowskie uwzględniły w sprawozdaniach informacje o reformach mających na celu umożliwienie starszym pracownikom przedłużenia aktywności zawodowej, ułatwienie starszym wiekiem bezrobotnym powrotu na rynek pracy osób lub też walkę z dyskryminacją. W UE zwiększono zachęty finansowe dla pracowników w wieku powyżej 65 lat przez zwiększenie limitu odpisów od podatku

dochodowego, a w SE – przez obniżenie składek na zabezpieczenie społeczne. By sprostać wyzwaniom związanym ze zwiększającą się średnią długością życia, w wielu państwach członkowskich należy rozpocząć szersze działania mające na celu przedłużenie okresu aktywności zawodowej. Trzeba konsekwentnie kontynuować reformy zniechęcające do przechodzenia na wcześniejszą emeryturę. Konieczne jest również zwiększenie wysiłków w zakresie tworzenia realnych szans na znalezienie pracy przez osoby starsze. Przewyciężenie trudności demograficznych wymaga szybszych postępów na drodze do osiągnięcia docelowego, 50-procentowego wskaźnika zatrudnienia w 2010 r. oraz do podwyższenia wieku emerytalnego o pięć lat. Wskaźnik zatrudnienia starszych pracowników wzrósł w większości państw członkowskich: obecnie wynosi on 42,5%. Jednak różni się on znacząco w poszczególnych państwach członkowskich, a w niektórych krajach (BE, IT, LU, HU, AT, PL, SI, SK i MT) jest niższy niż 35%. Mimo że wzrósł on zarówno w przypadku kobiet, jak i mężczyzn (odpowiednio do 33,7 i 51,8%), to różnica między wskaźnikami dla obu płci jest nadal znaczna. W 2005 r. średni wiek emerytalny wzrósł do 60,9 roku (60,4 dla kobiet i 61,4 dla mężczyzn), co oznacza, że od 2001 r. podniósł się o tylko 1,5 roku – wyraźnie poniżej docelowych pięciu lat.

Wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł niemal we wszystkich państwach członkowskich. Nadal jednak nie w pełni wykorzystuje się możliwość zwiększenia ogólnego wskaźnika zatrudnienia dzięki pracy kobiet. Aby poprawić sytuację kobiet na rynku pracy, należy kontynuować politykę wspierania opieki nad dziećmi i osobami starszymi oraz politykę umożliwiającą godzenie pracy z życiem rodzinnym. Średni wskaźnik zatrudnienia kobiet wzrósł w 2005 roku do 56,3%, jednak w EL, IT, MT i PL nadal utrzymuje się poniżej 50%. Większość państw członkowskich nie wymieniała w sprawozdaniach konkretnych środków służących promowaniu zatrudnienia kobiet ani zmniejszaniu różnic w poziomie zatrudnienia kobiet i mężczyzn – poza środkami służącymi zwiększaniu dostępności opieki nad dziećmi. Niektóre państwa członkowskie (AT, BE, DK, DE, ES, IE, IT, LU, PT, UK) określiły docelową liczbę miejsc w placówkach opieki nad dziećmi w całym kraju, jednak niewiele uwzględniło w sprawozdaniach postępy w realizowaniu europejskich celów dotyczących opieki nad dziećmi. Realizacja tych celów postępuje powoli. Zdecydowane działania służące obniżeniu kosztów opieki nad dziećmi przez wprowadzenie opłaty maksymalnej lub zmniejszenie kosztów podjęto tylko w AT, DK, FI, IE, MT i NL. W niewystarczającym stopniu wzięto pod uwagę konieczność zwiększenia roli mężczyzn w godzeniu pracy z życiem rodzinnym. W SI rozpoczęto kampanię, której celem jest zwiększenie zaangażowania mężczyzn w życie rodzinne, natomiast w CZ, DE i EL planuje się poszerzyć możliwości korzystania z urlopu rodzicielskiego przez mężczyzn.

Odpowiedź na zobowiązania podjęte w czasie wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2006 r.

Wzrost zatrudnienia ma często niewielki wpływ na sytuację ludzi młodych. W większości krajów integracja zawodowa młodych ludzi nie poprawia się w sposób znaczący. W 2005 r. wskaźnik zatrudnienia młodzieży nie zmienił się i wyniósł 36,8%: 39,7% dla mężczyzn, a 33,8% dla kobiet. Z uwagi na wzrost ogólnej stopy bezrobocia (do 8,4%) nieznacznie zwiększyła się też stopa bezrobocia ludzi młodych. W PL, SE, SK i FI wskaźnik ten przekroczył 10%. W niektórych państwach członkowskich spadek bezrobocia ludzi młodych jest skutkiem ich emigracji.

Ludzi młodych uznano za grupę priorytetową zarówno w Europejskim pakcie na rzecz młodzieży, jak i w zobowiązaniach podjętych w czasie wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2006 r. Wszystkie kraje zwracają już na tę kwestię większą uwagę, jednak stopień ich zaangażowania jest zróżnicowany. Realizowane są różne działania, jednak konieczne jest bardziej wszechstronne podejście. W niewielu państwach członkowskich równocześnie wprowadza się w życie środki zwiększające zatrudnienie i środki zachęcające pracodawców do zatrudniania ludzi młodych. W niektórych krajach wsparcie ludzi młodych rozpoczynających „nowy etap kariery” jest zagwarantowane prawnie lub zostało uwzględnione w celach operacyjnych publicznych służb zatrudnienia (AT, DE, CZ, DK, FI, NL, MT, UK); wprowadzenie tego rodzaju podejścia przewiduje się w LU i IE. Mniej niż połowa państw członkowskich zrealizowała do 2007 r. cel dotyczący rozpoczynania „nowego etapu kariery” w ciągu sześciu miesięcy (AT, CZ, DK, FI, DE, UK, LV, NL, SE). Aby umożliwić odpowiednio szybkie rozpoczynanie „nowego etapu kariery”, państwa członkowskie wprowadziły szereg różnych środków. Zazwyczaj są to szkolenia, czasami również środki finansowe zachęcające pracodawców do zatrudniania ludzi młodych lub praktykantów (AT, FR, HU, MT); w niektórych krajach wprowadzono obowiązek ponownego rozpoczęcia kształcenia przez osoby, które przedwcześnie przerwały edukację (CZ, UK), realizowane są też reformy publicznych służb zatrudnienia mające na celu poprawę jakości świadczonych przez nie usług. Niektóre kraje zwracają uwagę na konieczność zwiększenia aktywności ludzi młodych przez zmniejszenie świadczeń społecznych dla młodych bezrobotnych. W wielu państwach członkowskich bezrobocie wśród młodzieży jest wynikiem braków w innych dziedzinach (system kształcenia i szkoleń) i złego funkcjonowania rynku pracy (bariery utrudniające wejście na rynek pracy, segmentacja rynku pracy, w wyniku której ludzie młodzi są zmuszeni do pracy w niestabilnych warunkach). Należy zwrócić uwagę na to, aby środki służące ludziom młodym nie wpływały negatywnie na sytuację na rynku pracy, pogłębiając jego segmentację.

Zapewnienie rynków pracy sprzyjających integracji społecznej, podnoszenie atrakcyjności pracy i jej opłacalności dla osób poszukujących pracy, w tym osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i osób nieaktywnych zawodowo

Należy usprawnić politykę wspierania integracji osób znajdujących się na marginesie rynku pracy, co pozwoli na pełne wykorzystanie potencjalnych zasobów siły roboczej. Państwa członkowskie podejmują zbieżne wysiłki, by zwiększyć aktywną integrację osób znajdujących się w najbardziej niekorzystnej sytuacji; stosują przy tym wyważone podejście łączące w sobie: wsparcie na rynku pracy dostosowane do indywidualnych potrzeb, wysokiej jakości usługi socjalne i odpowiedni poziom płacy minimalnej. Ważnym elementem tych wysiłków jest zaostrzenie wymagań w odniesieniu do świadczeniobiorców, co jednak nie powinno prowadzić do większego wykluczenia społecznego najsłabszych członków społeczeństwa. AT, BE, FI, FR dotują – a SE ma zamiar to robić – pracę w gospodarstwie domowym, by zwiększyć możliwości zatrudnienia osób o niskich kwalifikacjach i otrzymujących niskie płace. Niewiele państw członkowskich uwzględniło w sprawozdaniach postępy w realizacji celu, jakim jest to, by aktywne wsparcie otrzymywała jedna czwarta osób długotrwale bezrobotnych. W pewnej liczbie państw członkowskich wprowadza się środki mające na celu zwiększenie zatrudnienia, zachęcanie do tworzenia nowych przedsiębiorstw lub zapewnienie dotowanych miejsc pracy. Ogólny poziom wsparcia jest jednak niewystarczający. Kolejny cel określony w strategii zatrudnienia, czyli rozpoczynanie przez dorosłych nowego etapu kariery w ciągu 12 miesięcy, na ogół nie został uwzględniony w sprawozdaniach, a w przypadku gdy opisano jego realizację, wyniki działań są w dużej mierze zróżnicowane.

Większość państw członkowskich poświęca uwagę osobom niepełnosprawnym, a w niektórych przypadkach również osobom przebywającym na zwolnieniu chorobowym, łączy przy tym środki prawne z reformami koncentrującymi się na systemie rehabilitacji, aktywizacji i zachęty do podejmowania pracy. Szereg państw członkowskich wprowadza środki adresowane do imigrantów lub mniejszości etnicznych, jednak w wielu krajach różnica między wskaźnikiem zatrudnienia obywateli UE a wskaźnikiem zatrudnienia obywateli krajów trzecich nadal przekracza dziesięć punktów procentowych (BE, DE, FR, NL, FI, SE). Jednak zaniepokojenie budzi przede wszystkim fakt, że we wszystkich wyżej wymienionych państwach członkowskich z wyjątkiem FR różnica ta się zwiększyła.

Obecnie szeroko stosuje się finansowe środki służące zachęcaniu do podjęcia pracy, w tym obniżone składki na zabezpieczenia społeczne (BE, DE, NL, MT, SE), obniżone podatki (BE, EE, FR, IE, MT, NL, SE, SI, SK), dodatkowe świadczenia związane z zatrudnieniem (BE, FR) i zwiększone płace minimalne (LT, LV i UK). Środki te są zazwyczaj adresowane do osób otrzymujących niskie lub średnie wynagrodzenie, ale coraz częściej dotyczą także określonych grup społecznych. Na Malcie zachęty o charakterze finansowym i innym kieruje się do kobiet, które pozostają poza rynkiem pracy; we FR kontynuowane będą prace nad premią za powrót na rynek pracy dla osób trwale bezrobotnych. W niektórych państwach członkowskich zwiększa się obowiązki i wymagania w zakresie aktywizacji, które należy spełnić, aby otrzymać zasiłek dla bezrobotnych (DK, HU, FI, LT, NL, MT, PT, SI, SK). Wpływ tego rodzaju polityki na grupy znajdujące się w szczególnie niekorzystnej sytuacji powinien być uważnie monitorowany. W SE w celu wspierania zasady pierwszeństwa pracy zasiłek dla bezrobotnych zostanie zmniejszony, a czas jego otrzymywania – skrócony.

Lepsze dostosowanie się do potrzeb rynku pracy

W wielu państwach członkowskich nadal trwają lub zostały już zakończone reformy publicznych służb zatrudnienia. Zwiększa się liczba takich służb, które koncentrują się na zapobieganiu bezrobociu i zapewnianiu zindywidualizowanej pomocy. Na przykład celem FR jest zwiększenie wsparcia i skrócenie czasu dzielącego zgłoszenie się w urzędzie pracy i odbycie pierwszej rozmowy kwalifikacyjnej z pracodawcą. Niektóre państwa członkowskie podały szczegółowe dane na temat zwiększonych wydatków na politykę rynku pracy. Coraz większą wagę przykładana się także do wydajności polityki rynku pracy (CZ, EE, UK, PL, FI, DK, FR, HU, NL, SE).

Rzadko zwraca się uwagę na fakt, że poprawie funkcjonowania rynku pracy mogą sprzyjać środki służące zwiększaniu mobilności geograficznej i zawodowej. FI, FR, SK, IT i CZ wspierają podejmowanie pracy w innych regionach kraju, natomiast AT, CY, EE, FI, LT, SK i SI, by promować mobilność zawodową, zwiększyły ofertę szkoleń na rynku pracy lub też szkoleń zawodowych albo je usprawniły.

W sprawozdaniach na ogół nie porusza się kwestii otwarcia rynków pracy dla obywateli nowych państw członkowskich w 2006 r. W CY, CZ, DK, HU, MT, NL i PT prowadzone są działania mające na celu przegląd i zmianę sposobu zarządzania migracją ekonomiczną z krajów trzecich. IE zamierza podjąć współpracę z partnerami społecznymi, aby zapewnić dobre traktowanie pracowników migrujących. Większość krajów z wyjątkiem CY, FI, IE i MT nie wymienia w sprawozdaniach środków służących lepszej ocenie przyszłych potrzeb w zakresie kwalifikacji pracowników ani odpowiedniemu zarządzaniu migracją.

3.2 Poprawa zdolności dostosowawczych pracowników i możliwości dostosowawczych przedsiębiorstw

Promowanie elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia oraz łagodzenie segmentacji rynku pracy – z należyтым uwzględnieniem roli partnerów społecznych

Z rocznego sprawozdania z postępów prac za rok 2006 wyraźnie wynikało, że w polityce krajowej zbyt mały nacisk kładzie się na realizowanie priorytetu dotyczącego zdolności dostosowawczych; obecnie wnioski te się potwierdziły – wymieniony priorytet jest realizowany w ograniczonym stopniu. W czasie wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2006 r. państwa członkowskie zobowiązały się do stworzenia bardziej wszechstronnej strategii służącej temu, by zwiększyć zdolności dostosowawcze pracowników i możliwości dostosowawcze przedsiębiorstw i położyć przy tym szczególny nacisk na kwestię **elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity)**. Choć nie wszystkie kraje w swoich sprawozdaniach bezpośrednio powołują się na tę kwestię, jednak widać wyraźnie, że uwaga jej poświęcona pozytywnie wpłynęła na politykę. Większość krajów bada przydatność tej kwestii w tworzeniu polityki krajowej. Na razie większość państw poprzestaje na objęciu nową nazwą kilku niepowiązanych środków. Koncepcja ta nie przyjęła się jeszcze w państwach członkowskich na tyle, aby możliwe było skoncentrowanie się na wzajemnym oddziaływaniu różnych środków zamiast na oddzielnych działaniach. Kilka krajów poczyniło jednak zdecydowane kroki zmierzające do wprowadzenia takiego właśnie podejścia. W IE w 2006 r. podpisano nową umowę o partnerstwie społecznym; umowa ta będzie obowiązywać przez dziesięć lat i obejmie wiele zagadnień związanych z koncepcją *flexicurity*.

Działaniem podejmowanym zdecydowanie najczęściej są przeglądy kodeksu pracy. Państwa członkowskie zwiększają różnorodność form zatrudnienia, ale z reguły nie zajmują się możliwościami zmiany jednego typu umowy na inny. W niewielu przypadkach podjęto działania mające na celu zmianę ustawodawstwa o ochronie zatrudnienia w odniesieniu do stałych umów o pracę, by umożliwić większą elastyczność i zmiany typów umów (przykładem są tu LV i PT). Niektóre kraje, np. EE i SI, oznajmiły, że przeprowadzą nowe przeglądy kodeksów pracy w celu zwiększenia ich elastyczności. W pozostałych krajach reformy opóźniają się, ponieważ kwestie, których dotyczą, są szczególnie delikatne z politycznego punktu widzenia (CZ, PL), lub odchodzi się od wcześniejszych planów – np. w DE zapowiedziano przedłużenie okresu próbnego zamiast zniesienia umów na czas określony. Nadal kontynuuje się politykę wprowadzania elastyczności „na marginesie” (FR, PL). Państwa, które od pewnego czasu prowadzą taką politykę, coraz częściej uświadamiają sobie, że jej skutkiem jest pogłębienie segmentacji rynku pracy, co powoduje konieczność wprowadzenia środków zaradczych. W IT sytuacja pracowników czasowych poprawi się dzięki zharmonizowanym w coraz większym stopniu prawom socjalnym i prawom do wyższych świadczeń emerytalnych dzięki podniesieniu składek na zabezpieczenia społeczne. W ES z partnerami społecznymi uzgodniono pakiet różnorodnych środków.

Większość państw przykłada dużą wagę do rozwiązania problemu pracy nierejestrowanej; często wzmacnia inspekcje pracy lub wprowadza inne środki kontroli i nadzoru (AT, EE, DE, DK, EL, HU, LV, LT, MT, SI). Kilka krajów opracowało środki mające służyć zwiększeniu możliwości przewidywania, jak będzie się zmieniać struktura gospodarki, poprawie umiejętności reagowania na te zmiany oraz prognozowania potrzeb rynku pracy. LU wprowadza programy przejściowe przeznaczone dla osób, które zostają zwolnione w wyniku restrukturyzacji. IE zapowiedziała przeprowadzenie analizy problemów, przed którymi stanie sektor produkcyjny. MT utworzyła punkt kompleksowej obsługi na wypadek zwolnień zbiorowych. W kilku przypadkach dzięki inicjatywom podjętym na szczeblu krajowym (DE, LV, SI, SK i UK) promowane są innowacyjne i elastyczne formy organizacji pracy; promują je także partnerzy społeczni (DE, LU).

Niektóre kraje wprowadzają nowe formy wsparcia na okres zmiany statusu zatrudnienia (zabezpieczenie na okres przejściowy); tym samym umożliwiają pracownikom lepsze przygotowanie się do zmiany miejsca pracy. FI wprowadza „zabezpieczenie na okres zmiany”; w ten sposób zapewnia zwolnionym pracownikom lepsze zabezpieczenie finansowe w okresie zmiany miejsca pracy oraz propaguje bliższą współpracę pracodawców, pracowników i urzędów ds. zatrudnienia. Inne inicjatywy polegają na wprowadzaniu środków zachęcających bezrobotnych do zakładania własnych firm (BE, DE, LT).

Polityka obecnie opracowywana lub wdrażana nie wystarczy, by sprostać wyzwaniu, jakim jest zapewnienie elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego. Skuteczne łączenie elastyczności i bezpieczeństwa jest możliwe wyłącznie dzięki wszechstronnej polityce mającej wpływ na rynek pracy jako całość. Unowocześnione prawodawstwo w dziedzinie ochrony zatrudnienia powinno promować współdziałanie takich czynników, jak: bardziej elastyczne formy zatrudnienia, aktywna polityka rynku pracy, uczenie się przez całe życie oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego; powinno umożliwiać zmianę pracy i typu umów oraz rozwój pracowników.

Promowanie elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego

Rynki pracy w poszczególnych krajach europejskich znacznie się różnią pod względem elastyczności i bezpieczeństwa socjalnego. Kraje Europy Północnej na ogół dysponują elastycznymi rynkami pracy, wykazują wysoki poziom aktywnej polityki rynku pracy, systemu uczenia się przez całe życie oraz zabezpieczenia społecznego. W krajach Europy Północno-Zachodniej rynki pracy są dynamiczne i skuteczne pod względem aktywizacji pracowników, jednak w niektórych konieczne mogą się okazać inwestycje w systemy świadczeń i w zasoby ludzkie. W krajach Europy Środkowo-Zachodniej celem polityki często jest wprowadzenie elastyczności na marginesie rynku pracy, co w pewnym stopniu przyczynia się do poprawy sytuacji, jednak zwiększa ryzyko segmentacji. Opracowywane są aktywne polityki rynku pracy, należy jednak zwiększyć ich skuteczność przez zastosowanie zasady „kija i marchewki”. W krajach Europy Południowej rynek pracy często charakteryzuje się silną segmentacją, co jest skutkiem prowadzonej wcześniej polityki wprowadzania elastyczności na marginesach oraz zaniedbania problemu statyczności głównego rynku pracy i problemu coraz powszechniejszej pracy nierejestrowanej. Aktywna polityka rynku pracy i systemy uczenia się przez całe życie są słabo rozwinięte.

W krajach Europy Środkowej i Wschodniej występuje silna segmentacja rynku: w tradycyjnych sektorach gospodarki stosuje się sztywne, a w nowych sektorach – w dużym stopniu zliberalizowane formy zatrudnienia; często występują również przypadki pracy nierejestrowanej. Systemy uczenia się przez całe życie oraz aktywna polityka rynku pracy są słabo rozwinięte.

Ustalając wspólne zasady dotyczące elastyczności rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego, należy wziąć pod uwagę fakt, że sytuacja wyjściowa w poszczególnych krajach jest różna. Na podstawie tych zasad należy określić ścieżki rozwoju polityki, dzięki którym zwiększą się elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia. Mianem ścieżek rozwoju polityki określa się tu pakiety działań odzwierciedlające zróżnicowaną sytuację wyjściową w państwach członkowskich. Określając sytuację wyjściową, należy wziąć pod uwagę system administracyjny, sytuację gospodarczą, dostępne środki finansowe oraz problemy, z którymi trzeba się zmierzyć. Ścieżki rozwoju polityki pomogłyby w tworzeniu klimatu zaufania, ponieważ dzięki nim wszystkie zainteresowane strony mogłyby wziąć na siebie odpowiedzialność za wykonanie stosownych działań. Ścieżki rozwoju polityki w zakresie elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia oznaczają prowadzenie przez poszczególne kraje spójnej polityki obejmującej takie dziedziny, jak: prawo pracy, aktywna polityka rynku pracy, uczenie się przez całe życie oraz reformy systemu zabezpieczenia społecznego. Na elastyczność i bezpieczeństwo zatrudnienia składa się zarówno element zewnętrzny – warunki na rynku pracy, jak i wewnętrzny – warunki w poszczególnych przedsiębiorstwach. W 2007 r. Komisja przedstawi komunikat, który w zasadniczy sposób przyczyni się do opracowania wspólnych zasad dotyczących elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia.

Sprawozdania pokazują, że tendencje w negocjacjach w sprawie płac odpowiadają zazwyczaj tendencjom w zakresie stabilności makroekonomicznej i wydajności, choć fakt utrzymywania się na wysokim poziomie stopy długotrwałego bezrobocia i ciągle występowanie regionalnych różnic w poziomie zatrudnienia może oznaczać brak zróżnicowania płacowego. Brak również oznak zmniejszania się znacznych różnic w wysokości płac kobiet i mężczyzn. Tylko dwa kraje (EE, FI) określiły związane z tym problemem cele; większość państw członkowskich nie zajmuje się tą kwestią. Kilka krajów (FI, DE, LV, IT, SI) realizuje plany powszechnego zredukowania kosztów pracy niezwiązanych z płacami. W niektórych przypadkach plany te są dość ambitne. Celem niektórych krajów jest zredukowanie niezwiązanych z płacami kosztów pracy w określonych grupach, np. osób długotrwale bezrobotnych, osób otrzymujących niskie wynagrodzenie, młodych lub starszych pracowników (AT, BE, FI, IE, FR, SE). Coraz częściej stosuje się dodatkowe świadczenia związane z zatrudnieniem, jednak ryzyko związane z niską płacą lub bezrobociem nadal istnieje. W niektórych przypadkach wycofano się z realizacji opracowanych wcześniej planów lub odłożono termin ich realizacji ze względu na ograniczenia budżetowe (HU, PL, CZ).

3.3 Zwiększanie inwestycji w kapitał ludzki przez podwyższanie jakości kształcenia i poprawę umiejętności zawodowych

Ogólny stopień zaawansowania działań ogłoszonych w krajowych programach reform na lata 2005–2008 jest dobry, a wprowadzane środki są zróżnicowane. Działania koncentrują się szczególnie na: nowym ustawodawstwie ramowym dotyczącym systemów kształcenia i szkoleń lub uczenia się przez całe życie, wprowadzaniu nowych programów nauczania, doskonaleniu oferty edukacyjnej i zwiększaniu elastyczności ścieżek edukacji. Nadal jednak wiele środków znajduje się w fazie początkowej, a sposób ich realizacji często jest niespójny. Rozwiązanie niektórych uporczywych problemów wymagałoby bardziej wszechstronnych reform, a także długoterminowego planowania polityki i tworzenia warunków sprzyjających przeprowadzaniu ocen. Państwa członkowskie powinny również skoncentrować się na zwiększaniu skuteczności systemów kształcenia i szkoleń oraz przestrzeganiu zasady równego dostępu do nich; pozwoli to na zapewnienie odpowiedniego zwrotu z inwestycji dzięki zmniejszeniu kosztów pośrednich oraz na stworzenie możliwości aktywnego udziału w życiu społecznym i gospodarczym wszystkich obywateli, w szczególności osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, migrantów i mniejszości etnicznych. Zbyt często zdarza się, że systemy powielają lub nawet pogłębiają istniejące nierówności.

Rozszerzenie i poprawa inwestycji w kapitał ludzki

Podczas wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2004 r. zobowiązano państwa członkowskie do tego, by do końca 2006 r. wdrożyły spójną i wszechstronną politykę uczenia się przez całe życie. Zaledwie kilka państw (AT, CY, SK, SI) poinformowało o przebiegu opracowywania takiej strategii i oznajmiło, że prace zostaną zakończone do końca 2006 r. Strategie takie powinny obejmować strategiczny przegląd tej dziedziny, ustalenie priorytetów oraz przydział środków finansowych na realizację wyznaczonych celów; powinny dotyczyć wszystkich form kształcenia i szkoleń (formalnego i nieformalnego) i wszystkich jego poziomów (począwszy od przedszkolnego, a skończywszy na kształceniu dorosłych); powinny przewidywać utworzenie elastycznych ścieżek kształcenia i skuteczne sposoby przechodzenia z jednego poziomu na inny oraz z systemu do systemu; powinny uwzględniać zaangażowanie zainteresowanych stron w działania na wszystkich etapach realizacji strategii.

W czasie wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2006 r. stwierdzono, że kluczem do zwiększenia szans na znalezienie zatrudnienia przez grupy priorytetowe jest podwyższenie poziomu wykształcenia, jednak postępy w realizacji celów, które mają zostać osiągnięte do 2010 r., są niewielkie. W 2006 r. około 6 mln młodych ludzi w wieku od 18 do 24 lat przedwcześnie przerwało edukację. Na poziomie UE odsetek ten nieznacznie się zmniejszył w latach 2004–2006 (z 15,6% do 15,1%)³. Wskaźnik ten jest zdecydowanie wyższy w przypadku chłopców (17,3) niż dziewcząt (13,1). W wymienionym okresie w sześciu krajach (CY, ES, FR, IT, NL, UK) odsetek osób przerywających edukację obniżył się co najmniej o jeden punkt procentowy. Jednak w siedmiu innych zwiększył się o ponad jeden punkt procentowy (DE, DK, EL, LV, SI, SE, FI). W najbliższych latach konieczne jest podjęcie intensywniejszych wysiłków, by osiągnąć cel wyznaczony przez UE; podejmowane działania powinny mieć charakter wszechstronny i łączyć środki zapobiegawcze ze środkami naprawczymi. Konieczność podjęcia działań jest szczególnie nagła w krajach, w których odsetek osób przedwcześnie kończących edukację jest szczególnie wysoki (CY, IT, MT, PT, ES, EL, LV).

Odsetek osób w wieku 20–24 lat, które ukończyły szkołę ponadgimnazjalną, od 2000 r. wynosi ok. 77% (74% w przypadku mężczyzn, 79% w przypadku kobiet), natomiast celem jest podwyższenie go do 85%. Cel ten zrealizowało zaledwie osiem państw członkowskich. W kilku krajach osiągających do tej pory słabe wyniki (MT, PT) obserwuje się poprawę, jednak szczególnie niepokojąca jest sytuacja w ES, gdzie dotychczasowe słabe wyniki nadal się pogarszają. Uwagę zwracają również niekorzystne tendencje w DE, FI i LU. W większości państw członkowskich należy podjąć bardziej intensywne działania, aby wyznaczony cel został osiągnięty. W okresie uczęszczania do szkoły ponadgimnazjalnej większość uczniów przygotowuje się do wejścia na rynek pracy. Z tego względu szczególne znaczenie ma poprawa jakości kształcenia i zróżnicowanie oferty edukacyjnej na tym etapie. W wielu państwach członkowskich kluczową kwestią jest rozwój szkoleń zawodowych. W celu podniesienia jakości szkoleń i dostosowania ich do potrzeb rynku należy również zacieśnić współpracę ze środowiskiem biznesowym. Ponadto należy poświęcić więcej uwagi zapewnieniu dostępu do kształcenia w szkołach ponadgimnazjalnych wszystkim młodym osobom, w tym migrantom i mniejszościom narodowym. Niektóre kraje (AT, DE) uznały to za priorytet, ponieważ same borykają się z trudnościami w zakresie dostępu młodych migrantów do szkoleń zawodowych.

Postępy Europy na drodze do osiągnięcia 12,5-procentowego udziału dorosłych w procesie uczenia się przez całe życie są niewystarczające. Mimo że udział ten nieznacznie się zwiększył (z 9,9% w 2004 r. do 10,2% w 2005 r.⁴), wyraźny wzrost odnotowano tylko w pięciu państwach członkowskich. Najbardziej niepokojąca jest sytuacja w krajach Europy Południowej (EL, IT, PT) i w większości nowych państw członkowskich, w których średnia jest o ponad połowę niższa niż w krajach UE-15 (5,5%). We wszystkich państwach członkowskich powodem szczególnego zaniepokojenia jest niski udział w procesie uczenia się przez całe życie starszych pracowników. Ze względu na starzenie się siły roboczej w Europie należy jak najszybciej rozwinąć sektor uczenia się przez całe życie dla osób w wieku powyżej 45 lat. Zaledwie kilka państw podjęło konkretne działania w tym celu.

³ W DK, LU, EE, LV, LT, CY, MT i SI duże zróżnicowanie wyników w danym okresie jest po części efektem przeprowadzenia badań na niewielkiej próbie. W CY grupa odniesienia (mianownik) nie obejmowała studiujących za granicą.

⁴ Główną przyczyną było podwojenie wskaźnika dla Hiszpanii z powodu zmian sposobu jego obliczania na poziomie krajowym.

Mimo zobowiązania się państw członkowskich do poprawy inwestycji w kapitał ludzki mało jest przykładów rzeczywistego lub planowanego zwiększania inwestycji publicznych lub prywatnych. Niewiele państw członkowskich określiło, o ile powinien zwiększyć się budżet systemu edukacji publicznej (dokonała tego EL). W ostatnich latach tylko CY i UK znacząco zwiększyły inwestycje publiczne w kapitał ludzki. Nadal niewystarczającą wagę przykładają się do inwestycji prywatnych, których mogą dokonywać osoby prywatne i przedsiębiorstwa. W latach 2007–2013 ważną rolę w podnoszeniu poziomu inwestycji w kapitał ludzki w wielu krajach, szczególnie tych, które kwalifikują się do pomocy w ramach zwiększania spójności społecznej, będzie miał do odegrania Europejski Fundusz Społeczny.

Kształcenie a wzrost gospodarczy

Jedną z głównych przyczyn powolnego w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi wzrostu gospodarczego w Europie są zbyt małe inwestycje w badania naukowe, rozwój i kapitał ludzki. Na inwestycje w sektorze szkolnictwa wyższego UE przeznaczają obecnie ok. 1,2% PKB, natomiast Stany Zjednoczone – 2,9%. Powszechnie uważa się, że edukacja, a mówiąc bardziej ogólnie, zasoby ludzkie, mają duży wpływ na wydajność oraz że pełnią one bardzo ważną rolę w gospodarce opartej na wiedzy. Z najnowszych badań wynika, że dobrze wykształcona siła robocza osiąga lepsze wyniki w tworzeniu, przyjmowaniu i stosowaniu nowych technologii; kapitał ludzki ma więc wpływ na postęp technologiczny. W krajach, w których pracownicy są dobrze wykształceni i potrafią dostosować się do nowej sytuacji, rynek ma większe zdolności tworzenia nowych technologii i praktycznego ich zastosowania oraz wykorzystywania szans wynikających ze zmian. Ponadto empirycznie wykazano, że wpływ wysoko wykwalifikowanej siły roboczej na postęp technologiczny, rozumiany jako tworzenie nowych technologii, jest większy w tych krajach, w których środowisko pracy sprzyja rozwijaniu zdolności dostosowawczych, czyli umiejętności wysoko wykwalifikowanych pracowników w zakresie wywoływania i przyswajania zmian oraz dostosowywania się do nich. Z badań tych wynika również, że zwiększenie inwestycji w szkolnictwo wyższe w UE jest niezbędne, jednak nie rozwiąże wszystkich problemów. Należy więc rozpatrywać proces uczenia się przez całe życie jako kontinuum. Państwa członkowskie powinny również zwiększyć inwestycje w edukację przedszkolną, która jest skutecznym środkiem pozwalającym na stworzenie podstaw do dalszego kształcenia i na zapobieganie przedwczesnemu przerywaniu edukacji. Wyniki badań wskazują również na fakt, że zwiększenie nakładów na szkolnictwo wyższe jest niezbędne, ale samo w sobie nie wystarczy do tego, aby UE znalazła się w światowej awangardzie sektora nowych technologii. Duże znaczenie mają również zdolności dostosowawcze pracowników i możliwości dostosowawcze przedsiębiorstw. Dlatego tak ważne jest promowanie i upowszechnianie innowacyjnych i elastycznych form organizacji pracy, takich jak dyskrecjonalny system uczenia się ("discretionary learning").

Przystosowywanie systemów kształcenia i szkoleń do nowych wymagań w zakresie umiejętności

Państwa członkowskie zwracają coraz większą uwagę na to, aby kształcenie odpowiadało wymaganiom rynku pracy. Jest to szczególnie ważne dla krajów, w których występują równocześnie dwa zjawiska: wysoki odsetek absolwentów studiów wyższych i wysoka stopa bezrobocia ludzi młodych. W wielu krajach pojawiły się oznaki poprawy systemów szkoleń zawodowych. Podejmowane są działania mające na celu zwiększenie atrakcyjności tego rodzaju szkoleń, unowocześnienie programów nauczania i poprawę infrastruktury. Za kluczowe, by zapewnić dostateczne możliwości odbywania praktyk, uznaje się zaangażowanie ze strony pracodawców; by zwiększyć liczbę miejsc, niektóre kraje (AT) wprowadzają premie finansowe. Mimo to w wielu krajach reformy systemu szkoleń zawodowych postępują powoli (CY) lub strategia realizacji takich reform nie istnieje (PL).

W większości państw członkowskich wskaźnik zatrudnienia absolwentów jest wysoki, jednak bezrobocie wśród absolwentów szkół wyższych rośnie. Aby temu zapobiec, konieczne jest bardziej zdecydowane ukierunkowanie polityki na powiązanie szkolnictwa wyższego z rynkiem pracy. Kilka krajów wspomniało w swoich sprawozdaniach o środkach, których celem jest złagodzenie podziału na studia sfeminizowane/zmaskulinizowane i zachęcenie kobiet do podejmowania studiów z dziedziny inżynierii lub nauk przyrodniczych. W krajach, w których brakuje siły roboczej (DK, FI), prowadzona jest aktywna polityka na rzecz szybszego kończenia studiów. Problem ten może pojawić się również w innych krajach. Niektóre kraje zakomunikowały wprowadzenie środków zwiększających przejrzystość kwalifikacji i uznawania wcześniej nabytych umiejętności lub wiedzy, w tym uznawania kształcenia incydentalnego lub nieformalnego. W przyszłości kwestiom tym należy poświęcić więcej uwagi.

4. Wnioski: niezbędne działania

1. Wzrostowi zatrudnienia i wzrostowi wydajności służą: lepsze funkcjonowanie rynków pracy i lepsza jakość pracy. Aby to uzyskać, niezbędna jest wszechstronna polityka, która zachęci osoby nieaktywne zawodowo do wejścia na rynek pracy; która sprawi, że wzrośnie ogólna liczba godzin przepracowanych w gospodarce i że praca będzie rekompensowana w ramach nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego; która ułatwi przekształcenia i zwiększy zdolności dostosowawcze pracowników oraz rozwijanie przez nich umiejętności zawodowych.
2. **Elastyczność rynku pracy i bezpieczeństwo socjalne** powinny sprawić, że łatwiejsze będzie przechodzenie do kolejnych etapów życia zawodowego. Wewnętrzny i zewnętrzny element elastyczności i bezpieczeństwa powinny korzystnie na siebie oddziaływać, tak by w kontekście nowoczesnej organizacji pracy możliwe było jednocześnie: zmodernizowanie prawa pracy, inwestowanie w szkolenia i w aktywne rynki pracy oraz zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej i bezpieczeństwa dochodów. Elastyczność i bezpieczeństwo powinny także sprzyjać przeciwdziałaniu zagrożeniom, ograniczaniu segmentacji rynku pracy oraz zwalczaniu pracy nierejestrowanej. Ważną rolę do odegrania w tym względzie mają partnerzy społeczni. Komunikat Komisji w sprawie elastyczności i bezpieczeństwa powinien posłużyć opracowaniu sposobów rozwoju polityki w tej dziedzinie, tak by możliwe było znalezienie właściwej kombinacji strategii dostosowanej do potrzeb rynku pracy.
3. Bardziej zdecydowane **podejście uwzględniające cykl życia człowieka** powinno przyczynić się do poprawy dostępu do rynku pracy, upowszechnienia dłuższego okresu aktywności zawodowej oraz mobilności zawodowej w całym okresie życia. Powinno ono przewidywać: jak najszybszą poprawę sytuacji młodych ludzi na rynku pracy w ramach realizacji Europejskiego paktu na rzecz młodzieży; lepsze zachęty sprzyjające aktywności w starszym wieku oraz przedłużaniu aktywności zawodowej; realizację Europejskiego paktu na rzecz równości płci z myślą o zwiększeniu udziału kobiet w rynku pracy; należy podjąć większe wysiłki na rzecz godzenia aktywności zawodowej z życiem rodzinnym zarówno przez kobiety, jak i przez mężczyzn.
4. Należytą uwagę trzeba poświęcić **osobom pozostającym na marginesie rynku pracy**, tak by nikt nie pozostawał bez pomocy. Dzięki stosownym zachętom sprawiającym, że aktywność zawodowa oraz zmiany miejsca pracy będą się opłacać, należy spowodować, by aktywność zawodowa była atrakcyjniejsza niż korzystanie ze świadczeń. W ramach wyważonego podejścia można by uwzględnić ponadto: indywidualnie dostosowane środki, odpowiednie płace minimalne lub ukierunkowane obniżki podatku od wynagrodzenia oraz tworzenie właściwych warunków, by mogły powstawać miejsca pracy o wysokiej jakości. Należy podjąć większe wysiłki, by stworzyć możliwości dla osób o niskich kwalifikacjach, np. przez rozwój rynku usług osobistych.
5. Osiągnięcie celu, jakim jest stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, wymaga rzeczywistego i efektywnego **inwestowania w kapitał ludzki** oraz zmian w kwestii uczenia się przez całe życie. Czerpanie korzyści z innowacji zależy od towarzyszącego im kształcenia. W tym względzie ważne jest uznawanie szkoleń nieformalnych i incydentalnych.
6. Zjawiskiem pojawiającym się na rynku pracy jest migracja ekonomiczna; może ona odegrać korzystną rolę w przypadku braku siły roboczej.