

PL

PL

PL



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 12.1.2011
KOM(2011) 11 wersja ostateczna

ROCZNE SPRAWOZDANIE GOSPODARCZE

ZAŁĄCZNIK 3

PROJEKT WSPÓLNEGO SPRAWOZDANIA W SPRAWIE ZATRUDNIENIA

ROCZNE SPRAWOZDANIE GOSPODARCZE

ZAŁĄCZNIK 3

PROJEKT WSPÓLNEGO SPRAWOZDANIA W SPRAWIE ZATRUDNIENIA

Tegoroczne wspólne sprawozdanie w sprawie zatrudnienia, wymagane zgodnie z art. 148 TFUE, jest częścią pakietu Komisji na rozpoczęcie „europejskiego okresu oceny”. Jako kluczowy wkład dla wzmocnienia wytycznych gospodarczych wspólne sprawozdanie w sprawie zatrudnienia jest przede wszystkim perspektywiczną analizą, która wyjaśnia najważniejsze przesłania dotyczące zatrudnienia zawarte w rocznym sprawozdaniu gospodarczym. Analiza i wnioski w nim zawarte opierają się na sytuacji zatrudnienia w Europie, wdrażaniu wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia¹ oraz wynikach badania projektów krajowych programów reform przez Komitet Zatrudnienia².

1. SYTUACJA NA RYNKU PRACY MA WPLYW NA MAKROEKONOMICZNE WARUNKI RAMOWE

Lepsza, ale wciąż jeszcze niestabilna sytuacja na rynku pracy...

Rynek pracy w UE nadal się stabilizuje, a w niektórych państwach członkowskich daje się odczuć oznaki jego ożywienia. Wydaje się, że tendencja spadkowa w zakresie zatrudnienia została rzeczywiście zatrzymana w drugim kwartale 2010 r., kiedy to zatrudnienie wzrosło po raz pierwszy od niemal dwóch lat o 0,2 %. Niemniej jednak liczba zatrudnionych wynosząca 221,3 mln osób³ była wówczas wciąż o 5,6 mln osób niższa od najwyższego pułapu z drugiego kwartału 2008 r. i była wyrazem dużego spadku w produkcji i budownictwie. Wśród osób w wieku od 20 do 64 lat zatrudnienie miało 208,4 mln osób, co odpowiada stopie zatrudnienia 68,8 %⁴.

Aktualna stopa bezrobocia wynosząca 9,6 % nie zmieniła się od lutego 2010 r. i jest generalnie stabilna. Bezrobotnych jest obecnie 23,1 mln. Długotrwałe bezrobocie wzrasta we wszystkich grupach ludności, choć w różnym stopniu. Wśród długotrwałe bezrobotnych prawie 5 mln osób pozostawało bez pracy przez okres od 6 do 11 miesięcy. Kryzys zwiększył ryzyko dla osób nisko wykwalifikowanych i migrantów spoza UE. Liczba bezrobotnych wśród młodzieży wynosi 5,2 mln osób i jest tym samym wyższa o prawie 1,2 mln niż wiosną 2008 r. (wzrost o prawie 30 %). Mimo to sytuacja na rynku pracy dla młodych ludzi w UE poprawiła się od ubiegłej jesieni, gdyż od września 2009 r. bezrobocie wśród młodzieży ogólnie spada. Stopa bezrobocia wśród młodzieży wynosi obecnie w UE 20,4 %, czyli jest o 0,1 punktu procentowego niższa niż przed rokiem.

Ze względu na wzrost bezrobocia w większości państw członkowskich w okresie od czerwca 2009 r. do czerwca 2010 r. wzrastała również liczba osób otrzymujących zasiłek dla

¹ Dz.U. L 308 z 24.11.2010, s. 46, decyzja Rady z dnia 21 października 2010 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich (2010/707/UE).

² Bruksela, dnia 23 i 24 listopada 2010 r.

³ Dane z zakresu rachunków narodowych.

⁴ Dane z analizy BAEL.

bezrobotnych. Liczba odbiorców (nieskładkowych) świadczeń pomocy społecznej także znacząco wzrosła w większości państw członkowskich, przy czym w niektórych państwach świadczenia te osłabiły największą część społecznych skutków kryzysu. Nie obserwowano silnej presji na systemy rent inwalidzkich, natomiast w kilku państwach wzrosła liczba beneficjentów systemów wcześniejszych emerytur.

... z krótkofalowymi dysproporcjami...

Od niedawna daje się zauważyć względną poprawę w zakresie popytu na pracę, przy czym liczba wolnych miejsc pracy, popyt na pracowników pracujących przez Internet i aktywność w zakresie miejsc pracy poprzez agencje pracy tymczasowej są na wyższym poziomie niż przed rokiem.

Mimo to pewien niepokój budzi nierównowaga między podażą a popytem. W ciągu ubiegłego roku zanotowano wzrost zarówno stopy bezrobocia, jak i liczby wolnych miejsc pracy. Mogłoby to wskazywać na dysproporcję między kwalifikacjami osób poszukujących pracy, a kwalifikacjami wymaganymi na dostępne miejsca pracy. Aspekt ten należy poddać w kolejnych kwartałach wnikliwej obserwacji, by móc stwierdzić, czy tendencja zwykła obserwowana w ciągu ostatniego roku jest jedynie tymczasowa, czy też istnieje ryzyko, że utrwali się ona strukturalnie. Branżami wykazującymi szybszą poprawę nie są bowiem te, w których wraz z nastaniem kryzysu utracono najwięcej miejsc pracy, co prawdopodobnie wskazuje na wywołaną przez kryzys zmianę paradygmatu w zakresie kwalifikacji i potrzeb sektorowych.

...troską o konkurencyjność...

W reakcji na kryzys gospodarczy większość państw członkowskich skorzystało z rozwiązań w zakresie pracy w zmniejszonym wymiarze czasu, by dać przedsiębiorstwom możliwość zamortyzowania spadku produkcji bez konieczności natychmiastowego zwalniania personelu. Złą stroną pracy w zmniejszonym wymiarze czasu jest zatrzymywanie nadmiernej liczby siły roboczej, co skutkuje spadkiem wydajności liczonej na pracownika. Po wcześniejszych dekonjunkturach gospodarki, w wyniku których dochodziło do zatrzymywania siły roboczej, nadchodziły zwykle okresy wzrostu niezależnego od zatrudnienia, gdyż zwiększoną produkcję uzyskiwano nie dzięki dodatkowym miejscom pracy, lecz poprzez poprawę wydajności i powrót do normalnego czasu pracy. Wzrost wydajności pracy był w okresie od połowy 2008 r. do pierwszego kwartału 2009 r. ujemny, natomiast po tym okresie dodatni na poziomie około 2 % rocznie.

Ze względu na kryzys gospodarczy we wszystkich państwach członkowskich dodatkowego znaczenia nabrała kwestia obniżania łącznych kosztów pracy w celu utrzymania konkurencyjności i zwiększenia popytu na pracowników. Dane sugerują, że płace dość dobrze dostosowały się do niskiej koniunktury popytu w całej strefie euro, jednakże z pewnym opóźnieniem ze względu na długoterminowe układy zbiorowe pracy. Wynegocjowane płace w strefie euro wzrosły w trzecim kwartale 2008 r. o 3,5 % rocznie, lecz w drugim kwartale 2010 r. tylko o 2,1 %

Realne koszty jednostkowe w UE gwałtownie wzrosły w okresie od trzeciego kwartału 2008 r. do połowy 2009 r., spadły jednak następnie tak samo szybko, a w drugim kwartale 2010 r. ich dynamika kształtowała się na poziomie -2 % rocznie, co sugeruje, że nie powinny one stanowić zagrożenia dla konkurencyjności całej UE. Mimo to niektóre państwa członkowskie

będą być może musiały obniżyć dalej swoje łączne koszty pracy na pracownika, by ponownie osiągnąć poziom konkurencyjności zewnętrznej UE sprzed czasu kryzysu.

... i potrzebą działania w dziedzinie opodatkowania pracy i składek na ubezpieczenie społeczne

Państwa członkowskie podjęły starania w kierunku obniżenia pozapłacowych kosztów pracy, jak przedstawia to klin podatkowy⁵. Podczas kryzysu kilka państw członkowskich wprowadziło obniżenie składek na ubezpieczenie społeczne, by w ten sposób zwiększyć popyt na pracę, wiążąc to jednak z warunkiem tworzenia miejsc pracy netto, tzn. wsparcie ograniczało się głównie do nowego zatrudnienia. Niektóre państwa zdecydowały się na generalne i najczęściej trwałe obcięcie składek na ubezpieczenie społeczne płaconych przez pracodawcę. Celem obniżenia pozapłacowych kosztów pracy była przede wszystkim poprawa sytuacji osób, którym najtrudniej znaleźć miejsce pracy, takim jak osoby nisko wykwalifikowane, młodzi bezrobotni, długotrwale bezrobotni i pracownicy w starszym wieku.

2. USTALENIE PRIORYTETOWYCH DZIEDZIN DLA REFORM MAJĄCYCH NA CELU POBUDZENIE WZROSTU GOSPODARCZEGO

Osiągnięcie ustalonych celów priorytetowych w dziedzinach zatrudnienia, kształcenia i włączenia społecznego wymaga wdrożenia szerokiego wachlarza zintegrowanych działań mających na celu stworzenie bardziej elastycznych, bezpiecznych i rynków pracy sprzyjających włączeniu. Najlepszym instrumentem do tego jest polityka *flexicurity*. Jednak aby zagwarantować silniejsze **skoncentrowanie się na najbardziej efektywnych pod względem kosztów reformach**, zapewniając równocześnie wyższy poziom elastyczności i bezpieczeństwa, należy wzmocnić cztery elementy modelu *flexicurity* (elastyczne i pewne warunki umów, aktywne polityki rynku pracy, uczenie się przez całe życie i nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego)⁶.

Oznacza to przede wszystkim usunięcie przeszkód instytucjonalnych, które uniemożliwiają właściwe funkcjonowanie rynków pracy państw członkowskich. Przeszkody te mogą mieć poważne, negatywne skutki dla wzrostu zatrudnienia i sytuacji na rynku pracy i mogą także w pewnym stopniu uniemożliwiać włączenie społeczne i zmniejszanie ubóstwa. Niniejsza analiza opiera się na dziedzinach polityki określonych przez Komitet Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej jako istotne dla nadzorowania realizacji wytycznych.

2.1. OSIĄGNIĘCIE PEŁNEGO ZATRUDNIENIA

Osiągnięcie pełnego zatrudnienia wymaga wdrożenia zintegrowanych działań, jak przedstawiono to w **wytycznej nr 7 dotyczącej polityki zatrudnienia**.

Uczestnictwo w rynku pracy

⁵ Klin podatkowy = (składki na ubezpieczenie społeczne przypadające na pracodawcę + składki na ubezpieczenie społeczne przypadające na pracownika + podatki od wynagrodzeń + podatek dochodowy) / łączny koszt pracy

⁶ COM (2010) 682 „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”.

Stopa zatrudnienia wśród pracowników w starszym wieku (grupa wiekowa 55–64 lat) jest niska i wynosi zaledwie 46,4 %. Wynika to z praktyk w zarządzaniu strukturą wiekową na rynku pracy i w miejscu pracy, ale jest także częściowo wynikiem funkcjonowania różnych form systemów wczesnych emerytur i rent inwalidzkich. Nieodpowiednie funkcjonowanie rynków pracy pod kątem osób starszych (niewielki popyt ze strony pracodawców, niski stopień podnoszenia kwalifikacji, brak wsparcia w poszukiwaniu pracy, korzystanie ze świadczeń w ramach systemów wczesnych emerytur, niedostateczne oferty reintegracji i przekwalifikowania po utracie miejsca pracy) może prowadzić do **przedwczesnego odchodzenia z rynku pracy**. Poza tym w niektórych państwach związek pomiędzy składkami, czasem trwania zatrudnienia i wysokością uprawnień emerytalnych jest ograniczony lub też niewystarczająco widoczny.

Istnieje wyraźna potrzeba wsparcia większego uczestnictwa kobiet w rynku pracy. Ogólna stopa zatrudnienia kobiet w Europie wynosi nadal zaledwie 62,4 % (w grupie wiekowej 20–64 lat). **Nieadekwatne traktowanie pod względem podatkowym osób zapewniających w rodzinie drugie źródło dochodów** (zameżne kobiety płacą efektywnie wyższe podatki niż zarabiające samodzielnie) jest w niektórych państwach postrzegane jako przeszkoda dla pozostawania kobiet na rynku pracy lub powracania na ten rynek. **Wysokie krańcowe efektywne stawki podatkowe** wynikające z elementów opodatkowania związanych z sytuacją rodzinną, stopniowe wycofywanie świadczeń uzależnionych od stanu zamożności lub od uzyskiwanych dochodów (jak np. świadczenia na dzieci lub dodatek mieszkaniowy) i brak zastosowania świadczeń pracowniczych są w niektórych państwach członkowskich potencjalnymi przeszkodami dla powrotu kobiet na rynek pracy.

Na rynek pracy udaje się wejść zbyt małej liczbie młodych ludzi. Pozytywne **wejście młodych ludzi w życie zawodowe** jest utrudnione ze względu na brak dostosowanych odpowiednio do ich potrzeb dróg łączących ośrodki poradnictwa zawodowego możliwości podnoszenia kwalifikacji, wysokiej jakości miejsca przyuczania do zawodu i praktyki przed podjęciem pracy⁷. Ze względu na brak jasnych informacji na temat nowych osób wchodzących na rynek pracy pracodawcy zwlekają z obsadzaniem nimi wolnych etatów, gdyż na początku być może nie jest jasne, jaki będzie poziom ich kwalifikacji i wydajności oraz czy będą oni spełniać wymagania dotyczące danego miejsca pracy. Dlatego też wiele państw członkowskich musi nasilić działania w kierunku zadbania o to, by młodzi ludzie byli na rynek pracy odpowiednio przygotowani.

Funkcjonowanie rynku pracy i jego segmentacja

Ze względu na duże różnice we względnym **poziomie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia** wiele rynków pracy jest podzielonych na pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę na czas nieokreślony, korzystających z należytej ochrony, i gorzej chronionych pracowników z nietypowymi umowami o pracę, najczęściej na czas określony. Kryzys dobitnie ukazał ten problem: liczba zwolnień wśród pracowników zatrudnionych na czas określony była prawie cztery razy większa od liczby zwolnień wśród pracowników zatrudnionych na czas nieokreślony. Praca na czas określony nie jest co prawda sama w sobie zjawiskiem negatywnym. Ponieważ jest ona jednak tylko w ograniczonym zakresie odskocznią do bardziej trwałego stosunku zatrudnienia, nie pomaga ona wydajności i nie otwiera szans na lepszą pracę i wyższe zarobki – przede wszystkim dla młodych ludzi.

⁷ COM(2010) 477 „Mobilna młodzież”.

Jednocześnie wiele państw członkowskich, w których rynek pracy charakteryzuje się sztywnością i względnie niską fluktuacją, boryka się z niedostatecznymi lub zbyt słabo ukształtowanymi przepływami na rynku pracy, by podolać zmieniającym się modelom popytu. Oprócz nieodpowiednich przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia przyczyną takiego stanu rzeczy są **sztywne przepisy dotyczące (czasu) pracy**, tzn. niedostateczna elastyczność wewnętrzna. Czynniki te mają bezpośredni negatywny wpływ na aktywność gospodarczą, gdyż utrudniają efektywne rozmieszczenie siły roboczej.

Właściwe funkcjonowanie rynku pracy mogą utrudniać również przeszkody dla **geograficznej mobilności siły roboczej**. Ograniczona możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych i innych uprawnień w ramach zabezpieczenia społecznego zmniejsza możliwość skutecznego (ponownego) rozmieszczenia siły roboczej, tak samo jak problemy w zakresie warunków mieszkaniowych i transportu, gdyż powstrzymuje to ludzi od przeprowadzania się lub dojeżdżania tam, gdzie są miejsca pracy.

W różnych państwach członkowskich występuje również znaczący poziom **pracy nierejestrowanej**, gdzie znaczna część zatrudnionych jest niezarejestrowana z uwagi na niedostateczne egzekwowanie istniejącego prawa i brak odpowiednich zachęt podatkowych. Wynikiem tego są nienaturalnie niskie oficjalne stopy zatrudnienia lub przepracowane godziny oraz podwójny lub równoległy istniejący rynek pracy, na którym część zatrudnionych jest objęta bardzo niskimi normami i pracuje w trudnych warunkach, co zmniejsza wydajność i dochody podatkowe, a jednocześnie zwiększa ryzyko wyłączenia tych osób.

Dobre stosunki pracy opierające się na dialogu i zaufaniu pomiędzy silnymi partnerami społecznymi przyczyniają się do znajdowania rozwiązań mających na celu zmniejszanie segmentacji rynku pracy i jego właściwe funkcjonowanie. **Dialog społeczny** okazał się skuteczny w dobie kryzysu. Gdy konieczne jest przyjęcie pakietów oszczędnościowych, ważne jest znalezienie konsensusu, gdyż społecznie akceptowalne i skuteczne reformy gwarantuje jedynie podział ustępstw, który jest odczuwany jako sprawiedliwy. Operacyjna zdolność organizacji partnerów społecznych i jakość stosunków pracy są jednak bardzo różne; dlatego też niektóre państwa członkowskie będą dopiero musiały rozwinąć pełny potencjał autonomicznych, negocjowanych rozwiązań, opierających się na wspólnych analizach i negocjacjach z partnerami społecznymi.

Tworzenie miejsc pracy

W reakcji na kryzys wiele państw członkowskich obniżyło na pewien czas **pozapłacowe koszty pracy**. Dalsze trwałe cięcia będą wspierać wzrost zatrudnienia przede wszystkim wówczas, gdy będą ukierunkowane na osoby nisko wykwalifikowane w krajach, w których ta grupa reprezentuje wysoki potencjał siły roboczej. Neutralność budżetową można uzyskać poprzez przeniesienie opodatkowania z pracy na energię lub majątek. W wielu państwach członkowskich toczy się już dyskusja na temat aktualnego opodatkowania pracy i innych zasobów.

Wychodzące z kryzysu rynki pracy zmieniają się i wiele państw członkowskich stara się budować zrównoważone i **bardziej ekologiczne gospodarki** o dużej wartości dodanej. Są one warunkiem dla tworzenia większej liczby miejsc pracy i osiągnięcia celów w zakresie klimatu i energii. Jednocześnie konieczne jest wspieranie zdolności dostosowawczych pracowników. Synergie między dziedzinami polityki mające zagwarantować ich wzajemne wzmacnianie i zapewnić rozwiązania przynoszące korzyści równocześnie dla gospodarki, środowiska i zatrudnienia jeszcze nie wszędzie istnieją. Sektory, które cierpią najbardziej z powodu utraty miejsc pracy, są zdecydowanie zdominowane przez mężczyzn (gaz ziemny, energia elektryczna, węgiel, ropa naftowa). Niektóre miejsca pracy w tych sektorach staną się zbędne, natomiast inne będą wymagać nowych kwalifikacji, co spowoduje redystrybucję miejsc pracy w ramach tego samego sektora lub ich przenoszenie do innych sektorów. Nowe kwalifikacje będą również konieczne w sektorach z tak zwanymi „białymi” zawodami, takich jak służba zdrowia, w których popyt wzrasta, a niedobory z powodu starzenia się społeczeństwa są poważne i stale się pogłębiają.

Nadal niska jest w państwach członkowskich liczba osób decydujących się na **podjęcie własnej działalności gospodarczej oraz zakładanie przedsiębiorstw**, przy czym mniej niż połowie z nich udaje się przetrwać pierwsze trzy lata. Korzyści z pracy na własny rachunek nie są postrzegane jako na tyle duże w porównaniu z innymi możliwościami pracy, by samozatrudnienie było atrakcyjną opcją kariery zawodowej dla najlepszych i najbardziej inteligentnych. W dalszym ciągu mamy do czynienia z istnieniem środków, które zniechęcają do samozatrudnienia, a nadal zbyt mało jest inicjatyw łączących politykę gospodarczą i politykę rynku pracy, mogących stworzyć otoczenie przyjazne dla przedsiębiorczości.

Aktywna polityka rynku pracy (APRP)

W szeregu państw członkowskich podejmuje się zbyt mało dobrze **ukierunkowanych** środków aktywnej polityki rynku pracy na rzecz długotrwale bezrobotnych oraz najbardziej narażonych grup społecznych, znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. W niektórych państwach członkowskich efekty aktywnej polityki rynku pracy są niskie, gdyż nadal istnieje względnie duża liczba wolnych miejsc pracy przy jednocześnie wysokim poziomie długotrwałego bezrobocia. Jest to częściowo wynikiem złej współpracy pomiędzy różnymi szczeblami władz publicznych, zaangażowanymi w realizację aktywnej polityki rynku pracy, przy czym kompetencje są podzielone na kilka poziomów regionalnych. W innych państwach powodem jest **nieefektywne działanie publicznych służb zatrudnienia** wynikające ze zwiększonej liczby rozpatrywanych spraw w związku z napływem klientów, cięć budżetowych i odchudzania publicznych służb zatrudnienia, niedoboru wykwalifikowanego personelu, braku szkoleń, niewłaściwego typu wydatków ponoszonych przez APRP lub zbyt małego koncentrowania się na środkach bardziej efektywnych pod względem kosztów. Modernizacja modelu działania i świadczenia usług przez publiczne służby zatrudnienia jest

nadal niewystarczająca dla zapewnienia wszystkim potrzebującym zindywidualizowanego wsparcia.

Równouprawnienie płci a równowaga między życiem zawodowym a prywatnym

W niektórych państwach członkowskich przedmiotem dyskusji jest wciąż **wymuszona praca w niepełnym wymiarze godzin** wśród kobiet, której powodem jest niedostateczna oferta placówek opieki na dziećmi w trakcie godzin pracy lub po zajęciach szkolnych oraz brak usług świadczonych dla dzieci i innych osób niesamodzielnych. Ponadto, w związku ze starzeniem się społeczeństwa coraz bardziej znaczącym wyzwaniem, zarówno dla społeczeństwa, jak i dla kobiet, staje się opieka nad ludźmi starszymi i niepełnosprawnymi. W niektórych państwach członkowskich przeszkodą dla **reintegracji zawodowej kobiet** jest istnienie rynków pracy, które są nieprzychylnie przerwom w karierze zawodowej, oraz nierówny podział obowiązków rodzicielskich. W niektórych państwach dłuższy (płatny) urlop rodzicielski lub ze względów rodzinnych może być przeszkodą w dalszym rozwoju kariery i stanowi poważne obciążenie dla finansów publicznych, a także wiąże się ze spadkiem wydajności ze względu na obniżenie się kwalifikacji.

Systemy zabezpieczenia społecznego

Na skutek kryzysu palącym problemem dla wielu państw członkowskich stało się **długofalowe i strukturalne bezrobocie**. Systemy zasiłków dla bezrobotnych i innych świadczeń powinny obejmować właściwe zachęty do podejmowania zatrudnienia, by unikać uzależnienia od tych świadczeń, a jednocześnie zapewniać pilnie potrzebne wsparcie dochodu oraz zdolność dostosowania do cyklu koniunktury. W wielu państwach członkowskich brak jest stosownych kryteriów, które w przypadku ich niespełnienia przez beneficjentów świadczeń gotowych do zatrudnienia przewidywałyby czasowe lub częściowe sankcje. W niektórych państwach członkowskich brakuje poza tym procedur identyfikowania osób, które nie są gotowe do podjęcia pracy, podobnie jak właściwych strategii ukierunkowanych na tę grupę.

Płace a koszty pracy

Płace powinny być dostosowane w ten sposób, by prowadziły do równowagi pomiędzy popytem na pracę a jej podażą, zapewniały efektywne wykorzystanie siły roboczej oraz stanowiły wynagrodzenie współmierne do wkładu do tworzenia wartości dodanej. W tym względzie kluczowe znaczenie ma to, by w średniookresowej perspektywie **płace realne rosły adekwatnie do wydajności pracy** niezależnie od zawodów i różnych rodzajów działalności gospodarczej.

Z makroekonomicznego punktu widzenia dynamika płac jest istotna również dla korygowania nierównowagi wewnętrznej i zewnętrznej. W szczególności w niektórych państwach strefy euro warunkiem trwałej korekty wysokiej akumulacji deficytów obrotów bieżących i absorpcji wysokiego bezrobocia jest dynamika nominalnych kosztów pracy, która w średniookresowej perspektywie prowadzi do odpowiedniego **dostosowania konkurencyjności cenowej**. Właściwym poziomem odniesienia jest w tym przypadku dynamika nominalnych kosztów pracy w innych państwach strefy euro.

W tym kontekście wyzwaniem dla kilku państw członkowskich jest znalezienie równowagi w układach zbiorowych pracy pomiędzy elastycznością, która jest niezbędna dla dostosowywania rynków pracy do zmieniających się warunków, a umowami określającymi

płace na takim poziomie, który chroni i stymuluje inwestycje konieczne dla podniesienia wartości miejsc pracy.

2.2. WYSOKO WYKWALIFIKOWANA I DOBRZE WYKSZTAŁCONA SIŁA ROBOCZA

Silne oparcie na kapitale ludzkim jest kluczem do zrównoważonego rozwoju, zatrudnienia i międzynarodowej konkurencyjności. Do 2020 r. 85 % miejsc pracy będzie wymagać wysokich lub średnich kwalifikacji, zaś udział miejsc pracy dla osób nisko wykwalifikowanych zmniejszy się do 15 %. Jest zatem sprawą zasadniczą, by państwa członkowskie – zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi nr 8 i 9 oraz strategicznymi ramami europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020)⁸ – kontynuowały reformy swoich systemów kształcenia i szkoleń i wyposażały ludzi w wyższe i bardziej odpowiednie kwalifikacje i kluczowe kompetencje.

Niedostateczna jakość kształcenia i szkolenia utrudnia przepływy na rynku pracy, gdyż duża liczba osób z każdej grupy wiekowej i każdego poziomu kwalifikacji nie posiada **właściwej kombinacji kwalifikacji** i kompetencji. **Systemy szkoleń reagują** w dalszym ciągu niedostatecznie na wyzwanie polegające na wyposażaniu pracowników i osób poszukujących miejsc pracy w podstawowe kwalifikacje i kluczowe ponadsektorowe kompetencje. Wskazuje to na ograniczoną współpracę partnerów społecznych i publicznych służb zatrudnienia w tworzeniu programów nauczania.

Istnieje potencjał dla rozwoju dalszych środków i instrumentów umożliwiających przewidywanie przyszłych luk w kwalifikacjach i potrzeb na szczeblu krajowym, regionalnym i sektorowym (prognozy dotyczące kwalifikacji, sondaże wśród pracodawców, analizy branżowe, poprawa jakości danych statystycznych) i przygotowywanie odpowiednich prognoz. Dotyczy to zarówno sposobu, w jaki te starania są podejmowane, jak i sposobu ich rozpowszechniania wśród kluczowych podmiotów, takich jak ośrodki poradnictwa zawodowego, urzędy statystyczne, organizacje pozarządowe, organizacje branżowe, oraz wykorzystania ich do tworzenia programów nauczania.

Często zbyt niskie jest też uczestnictwo dorosłych w **uczeniu się przez całe życie**. Powodem tego jest przede wszystkim brak zachęt dla przedsiębiorstw w kierunku szkolenia zawodowego pracowników, niedostateczne wsparcie dla pracowników w celu uczestniczenia w szkoleniach i nieodpowiednia oferta dla potrzeb określonych grup.

Oprócz tego skomplikowane struktury finansowania i szeroki wybór oferentów utrudniają wdrażanie spójnych strategii na rzecz koordynowania i ustalania działań w zakresie szkoleń inicjowanych przez sferę publiczną, przedsiębiorstwa lub osoby prywatne. Zwielokrotnione zakresy odpowiedzialności, nakładające się na siebie finansowanie i brak prawdziwego kierownictwa osłabiają zarządzanie systemem. Kluczowym tematem jest w szczególności nierówny dostęp do ofert kształcenia przez całe życie: ponieważ duża część oferty szkoleń zawodowych pochodzi od pracodawców, pracownicy zatrudnieni na umowę o pracę na czas nieokreślony mają lepszy dostęp do uczenia się przez całe życie niż osoby zatrudnione na czas określony lub bezrobotni. Osoby o niskich kwalifikacjach uczestniczą pięć razy rzadziej w kształceniu ustawicznym dorosłych niż dorośli o wysokim poziomie wykształcenia. Bardziej elastyczne ścieżki kształcenia, w tym walidacja kształcenia pozaformalnego i nieformalnego, oraz **ukierunkowane działania**, takie jak szkolenia w miejscu pracy i

⁸ Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. (2009/C 119/02).

partnerstwa pomiędzy przedsiębiorstwami a organizacjami sektora społecznego, skierowane do osób o niskich kwalifikacjach, bezrobotnych osób dorosłych, migrantów, mniejszości etnicznych i osób niepełnosprawnych, są jeszcze niewystarczająco rozwinięte, by być atrakcyjne dla uczących się. Specjalne działania towarzyszące byłyby również pomocne dla pracowników w sektorach upadających.

Poprawa poziomu kwalifikacji podstawowych i kompetencji kluczowych poprzez przeciwdziałanie przedwczesnemu kończeniu nauki

Zbyt wczesne porzucanie nauki jest wielopłaszczyznowym zjawiskiem, którego powodem są różne czynniki społeczno-ekonomiczne, edukacyjne i osobiste. Wiele państw członkowskich przeciwdziała temu zjawisku, koncentrując się na poprawie jakości oferty kształcenia i szkolenia zawodowego, między innymi poprzez **innowacyjne metody uczenia się i nauczania** oraz bardziej ukierunkowane wsparcie uczniów zagrożonych. Niektóre państwa planują również zmiany strukturalne w celu poprawy elastyczności ścieżek nauki i oferowania programów nauczania, które łączą naukę z pracą. Skutki takich działań są jednak często zbyt słabe, gdyż nie zawsze towarzyszy im polityka wczesnej interwencji (przede wszystkim lepszy dostęp do edukacji przedszkolnej) i środki wyrównawcze ułatwiające powrót do systemu kształcenia osobom, które przedwcześnie porzuciły naukę. Często brakuje **podejścia holistycznego**, ściśle skoordynowanego z innymi istotnymi dziedzinami polityki, by uwzględnić wszystkie wielopłaszczyznowe czynniki.

Więcej osób musi zdobywać najwyższe poziomy kwalifikacji

Inwestycje w szkolnictwo wyższe są w wielu państwach członkowskich zbyt niskie lub podlegają poważnym cięciom z powodu kryzysu gospodarczego. By móc posiadać nowoczesny i dobrze funkcjonujący system uniwersytecki inwestycje na ten cel (publiczne i prywatne) w gospodarkach wymagających specjalistycznej wiedzy powinny wynosić minimum 2 % PKB. Konieczne jest przyspieszenie **modernizacji systemów szkolnictwa wyższego** i wyposażenie ich w programy studiów dostosowane ściśle do potrzeb, formy uczenia ukierunkowane na praktykę i wyniki oraz lepsze zarządzanie i finansowanie. Wyzwaniem pozostaje nadal stworzenie systemu zachęt dla **instytucji szkolnictwa wyższego** w kierunku ich współpracy z przedsiębiorstwami i szerszym otoczeniem oraz otwarcie tych instytucji na potrzeby społeczeństwa, w szczególności grup słabiej reprezentowanych.

Podobnie jest w odniesieniu do **kształcenia i szkolenia zawodowego**, którego istotnym słabym punktem jest jakość i atrakcyjność na wszystkich poziomach.

2.3. ROZWÓJ SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU: WALKA Z UBÓSTWEM I WYKLUCZENIEM SPOŁECZNYM

Wyłączenie z rynku pracy, złe warunki pracy i brak możliwości utrzymania się i rozwoju na ulegającym segmentacji rynku są najważniejszymi czynnikami determinującymi ubóstwo. Poniższe stwierdzenia odpowiadają politycznym priorytetom określonym w **wytycznej nr 10 dotyczącej polityki zatrudnienia**.

Zapobieganie ubóstwu i jego zwalczanie poprzez rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu

Praca zapewnia najlepszą ochronę przed ubóstwem. Bezrobotni i osoby nieaktywne zawodowo (dorośli nieznajdujący się na emeryturze) stanowią odpowiednio 10 % i 21 %

społeczeństwa zagrożonego ubóstwem lub wyłączeniem społecznym (przy czym bezrobotni są najbardziej zagrożeni – w 58 % – podczas gdy odsetek ten wśród zatrudnionych wynosi 13,5 %). Jednakże 24 % osób zagrożonych w UE ubóstwem lub wyłączeniem stanowią ubogie osoby pracujące. Ważne jest zatem, aby celem polityki w zakresie rynku pracy było zagwarantowanie osobom zatrudnionym płacy wystarczającej na utrzymanie poprzez próby rozwiązania takich problemów, jak segmentacja rynku pracy, niskie kwalifikacje, niskie wynagrodzenie i niewystarczające zatrudnienie (w tym wymuszona praca w niepełnym wymiarze godzin), a z drugiej strony ułatwianie dostępu do rynku pracy osobom samotnie wychowującym dzieci i osobom zapewniającym drugie źródło dochodów w rodzinie.

Zapobieganie ubóstwu poprzez adekwatne i zrównoważone systemy zabezpieczenia społecznego oraz dostęp do wysokiej jakości usług

Większość państw członkowskich stwierdza, że środki podejmowane w celu konsolidacji budżetu będą miały skutki dla systemów zabezpieczenia społecznego. Takie środki, jak zaostrzanie warunków korzystania z uprawnień, skracanie okresu pobierania świadczeń lub zmniejszanie ich wysokości oraz zmiany zasad indeksacji w ramach systemów świadczeń mogą pogorszyć ich adekwatność. Jeśli chodzi o stronę finansową, zwolnienia ze składek na ubezpieczenie społeczne i innych kosztów zabezpieczenia społecznego mogą osłabić stabilność systemów, natomiast działania zmierzające do rozszerzenia podstawy ubezpieczenia społecznego mogłyby być pomocne. W tych warunkach efektywność wydatków socjalnych można co prawda poprawić poprzez poprawę wdrażania (np. uproszczenie przepisów, zmniejszenie kosztów administracyjnych, wprowadzenie wskaźników wynikowych, zwalczanie nadużyć i unikanie błędów), lecz dla poprawy efektywności i skuteczności we wszystkich dziedzinach ochrony socjalnej niezbędne są szerzej zakrojone strategie, w tym silniejsze skoncentrowanie na działaniach zapobiegawczych, zintegrowana oferta usług i lepsza jakość interwencji.

Inwestowanie w strategię aktywnego włączenia

Zła sytuacja gospodarcza i wysokie bezrobocie ciągną za sobą niebezpieczeństwo długofalowego wyłączenia, które wpływa negatywnie na zdolność do zatrudnienia i kwalifikacje siły roboczej oraz osłabia zdrowie psychiczne i fizyczne dotkniętych osób. Słabe „siatki bezpieczeństwa” i brak działań aktywizujących na rzecz najsłabszych grup niosą ze sobą ryzyko zaostrzenia się istniejących już przypadków wyłączenia z rynku pracy. Tam, gdzie to konieczne, należy wzmocnić te siatki poprzez poprawę ich zasięgu i adekwatności.

Niezbędne są strategie aktywnego włączenia, będące połączeniem adekwatnego wsparcia dochodu z dostępem do rynku pracy i do usług społecznych, co pozwoli na uniknięcie długofalowego wyłączenia i wzrost efektywności wydatków socjalnych. Można to przykładowo uzyskać poprzez powiązanie pomocy społecznej z działaniami aktywizującymi i z dostępem do spersonalizowanych usług wspierających.

Konsolidacja budżetowa i brak środków publicznych mogą mieć negatywny wpływ na finansowanie i jakość usług społecznych, które są niezbędne dla wsparcia zdolności zatrudnienia siły roboczej i dla trwałej społecznej i zawodowej reintegracji osób najbardziej dotkniętych wyłączeniem. Zagwarantowanie zrównoważonego finansowania **usług społecznych** oraz **jakości interwencji** pozostaje nadal dla wielu państw członkowskich wyzwaniem.

W wielu państwach członkowskich niezbędne są bardziej ukierunkowane starania mające na celu wspieranie określonych grup (młodzieży, osób niepełnosprawnych, migrantów) lub zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu, bezdomności i wyłączeniu z rynku mieszkaniowego czy też zwalczanie tych zjawisk. Kilka państw zamierza promować **innowacyjność społeczną** i partnerstwa publiczno-prywatne oraz wykorzystać potencjał gospodarki społecznej.

Poprawa perspektyw rodziców na rynku pracy jako wkład w przełamanie międzypokoleniowego dziedziczenia ubóstwa

25 milionów dzieci jest zagrożonych ubóstwem lub wyłączeniem. Strategie polityczne mające na celu zwalczanie ubóstwa wśród dzieci znajdują się wciąż w bardzo różnych fazach realizacji, a ich wyniki charakteryzują się jeszcze znacznymi różnicami. Doświadczenia ubóstwa i niedostatku z młodości odbijają się negatywnie na samopoczuciu dzieci i mogą mieć w perspektywie długofalowej szkodliwe skutki dla ich osiągnięć w edukacji i ich szans życiowych w przyszłości.

Jednym z decydujących elementów dla zwalczania ubóstwa wśród dzieci jest wspieranie uczestnictwa rodziców w rynku pracy, w tym rodziców samotnie wychowujących dzieci i osób zapewniających drugie źródło dochodów w rodzinie. Tego rodzaju starania muszą być jednak ujęte w szerszej zakrojonych strategiach na rzecz wspierania dzieci i rodzin, które obejmują inwestycje w jakość opieki nad dziećmi (normy jakościowe, profesjonalizacja personelu itp.), interwencje we wczesnym wieku dziecięcym w takich dziedzinach, jak opieka zdrowotna i kształcenie, oraz utrzymanie i poprawa wsparcia dochodu dla rodzin poprzez bardziej ukierunkowane i lepiej zaplanowane działanie, a także dzięki kombinacji świadczeń wyspecjalizowanych i ogólnych. Niektóre państwa podają jednak, że środki podejmowane w celu skonsolidowania budżetu wpłyną również negatywnie na świadczenia na dzieci i świadczenia rodzinne oraz na inne świadczenia, które są ważne dla rodzin (dodatek mieszkaniowy).

Aby w dobie konsolidacji budżetów dokonać postępu w drodze do osiągnięcia celu, jakim jest wyprowadzenie 20 milionów ludzi z ubóstwa, należy w systemach opieki społecznej określić priorytety, które połączą efektywność ze sprawiedliwością. Dzięki perspektywie ożywienia gospodarczego aktywne strategie włączenia mogą pomóc zadbać o to, by wzrost i zatrudnienie stały się udziałem możliwie jak największej liczby osób. Jednym z najważniejszych priorytetów jest przerwanie międzypokoleniowego dziedziczenia ubóstwa, rozpoczynając od dzieci, a także zapewnienie sprawiedliwych szans dla wszystkich.

3. KOLEJNY ETAP: DĄŻENIE DO TWORZENIA WIĘKSZEJ ILOŚCI MIEJSC PRACY

Większość państw członkowskich zaczyna przechodzić z zarządzania kryzysowego do reform strukturalnych...

Zgodnie z jesienną prognozą gospodarczą Komisji koniunktura w UE jest wprawdzie jeszcze słaba, ale ożywienie następuje szybciej, niż wcześniej zakładano, a sytuacja na rynku pracy może okazać się w tym roku nieco lepsza, niż oczekiwano. W związku z tym większość państw członkowskich zmieni prawdopodobnie swoje priorytety z koniunkturalnego zarządzania popytem na reformy strukturalne.

Jak podkreślono w rocznym sprawozdaniu gospodarczym, natychmiastowych działań wymagają następujące priorytety w dziedzinie strukturalnych reform rynku pracy:

- **Odpowiednio ukierunkowane, ograniczone czasowo zmniejszenie poziomu składek na ubezpieczenie społeczne przypadających na pracodawcę** – w szczególności w przypadku nowo zatrudnianych młodych pracowników, kobiet lub rodziców powracających na rynek pracy, bezrobotnych w starszym wieku lub osób o niskich dochodach – może ułatwić wejście na rynek pracy, i to przy niższych kosztach niż koszty, które należałoby ponieść z tytułu zasiłków dla bezrobotnych i świadczeń socjalnych w przypadku niezatrudnienia tych osób.
- Zachowując adekwatny poziom płac, zwiększenie elastyczności przy dostosowywaniu płac i zatrudnianiu – w tym **zróznicowanie płac początkowych w zależności od doświadczenia zawodowego** i uzupełnienie ich świadczeniami dodatkowymi oraz lepszy dostęp do służb zatrudnienia i szkoleń – przyczyni się do obniżenia aktualnie wysokiego poziomu bezrobocia wśród młodzieży. Należy we współpracy z partnerami społecznymi poprawić również **szybkość reakcji procesów kształtowania płac** na zmiany na rynku, tak by płace właściwie i na czas odzwierciedlały wydajność pracy i zapewniały konkurencyjność UE wobec reszty świata oraz wewnątrz UE i państw członkowskich.
- **Reformy podatkowe połączone z lepszym dostępem do usług oraz szersze zastosowanie świadczeń pracowniczych** mogą mieć duży wpływ na redukcję bezrobocia i eliminowanie pułapek nieaktywności zawodowej. W szczególności skuteczniejsze świadczenia pracownicze oraz ulgi podatkowe w połączeniu z bardziej sprawnym kierowaniem młodych bezrobotnych do stosownych programów szkoleń lub systemów przyuczania do zawodu mogą uczynić dla nich pracę bardziej atrakcyjną. Zatrudnienie kobiet można by również stymulować przy pomocy większego wsparcia w postaci pomocy rzeczowej w połączeniu z obniżeniem krańcowej efektywnej stawki podatkowej dla drugiego źródła dochodów, zmniejszając opodatkowanie rodzinne i świadczenia dla bezrobotnych lub świadczenia uzależnione od stanu zamożności. Mówiąc bardziej ogólnie, wzajemne powiązanie podatków i świadczeń w ten sposób, że osoby mające prawo do świadczeń dla bezrobotnych otrzymają w przypadku zatrudnienia ulgę podatkową od dochodu pochodzącego z tego zatrudnienia, może stanowić zachętę do zatrudnienia dla osób nieaktywnych zawodowo.
- **Większa elastyczność wewnętrzna**, w tym dostosowanie organizacji pracy lub czasu pracy, np. w formie pracy w zmniejszonym wymiarze godzin (jak w ostatnich 18 miesiącach). Organy publiczne mogą skutecznie wspierać elastyczność wewnętrzną, utrzymując miejsca pracy i chroniąc cenny kapitał ludzki, lecz ciągnie to za sobą znaczne wydatki publiczne.
- **Elastyczne przepisy w zakresie pracy** (elastyczny czas pracy, telepraca) dla osób powracających z urlopów rodzicielskich mogłyby również poprawić godzenie życia zawodowego i prywatnego, a przede wszystkim przyczynić się do zwiększenia zatrudnienia wśród kobiet. **Rozbudowa całodziennych placówek opieki nad dziećmi**, szczególnie dla dzieci poniżej trzeciego roku życia, jest kluczowa dla zapewnienia znacznego zmniejszenia negatywnych skutków posiadania dzieci dla zatrudnienia, dotyczących głównie kobiet. Oprócz tego konieczne jest bardziej zrównoważone korzystanie z urlopu rodzicielskiego przez oboje rodziców jako rekompensata konieczności skrócenia urlopu rodzicielskiego w państwach, w których wynosi on ponad 12 miesięcy.
- Niezbędne są dalsze starania w celu eliminowania systemów wczesnych emerytur i podniesienia ustawowego wieku emerytalnego, by w ten sposób **zwiększyć zatrudnienie wśród osób w starszym wieku**. Do dłuższej aktywności zawodowej można by również

zachęcać poprzez bardziej bezpośrednie powiązanie późniejszego przechodzenia na emeryturę z uzyskaniem wyższych uprawnień emerytalnych oraz promowanie środków sprzyjających starzeniu się aktywnemu i w dobrym zdrowiu.

- Celem dalszych **reform systemów świadczeń dla bezrobotnych i systemów innych świadczeń** powinno być łączenie wzrostu efektywności i sprawiedliwości. W szczególności celem powinno być dostosowanie funkcjonowania tych systemów do cykli koniunktury; zwiększanie czasu trwania i stopnia pokrycia podczas dekonunktury oraz zmniejszanie ich w czasie koniunktury wzmacnia siatki bezpieczeństwa w czasach, kiedy są one najbardziej potrzebne.
- Należy dokonać przeglądu świadczeń dla bezrobotnych, by upewnić się, że zawierają one zachęty do podejmowania pracy. Świadczenia powinny być tak zaprojektowane, by nagradzały powrót osób bezrobotnych do pracy poprzez ograniczenie wsparcia do określonego czasu i **uzależnienie uzyskania praw do świadczenia od uczestnictwa w szkoleniach i poszukiwania pracy**: normą powinno być podejście oparte na wzajemnych obowiązkach, tzn. ułatwienie dostępu do świadczeń dla bezrobotnych, ale w połączeniu ze zwiększeniem częstotliwości kontaktów, intensywnymi działaniami następczymi, monitorowaniem starań w zakresie poszukiwania pracy i zastosowaniem sankcji w przypadku nieprzestrzegania zasad.
- Skoncentrowanie się na eliminowaniu segmentacji rynku pracy, co można uzyskać w drodze zmiany **przepisów w zakresie ochrony zatrudnienia**, np. poprzez rozszerzenie zastosowania przepisów o umowach na czas nieokreślony ze stopniowym zwiększaniem praw do ochrony, tak aby zmniejszyć istniejące podziały pomiędzy pracownikami mającymi nietypowe umowy, a tymi zatrudnionymi na podstawie umów na czas nieokreślony.
- Mimo aktualnie napiętej sytuacji budżetowej należy pilnie zwrócić uwagę na to, by zachować lub – w miarę możliwości – podnieść poziom ukierunkowanych inwestycji i reform w sektorze kształcenia i szkoleń. Ważne jest przeciwdziałanie ryzyku utraty szans na zatrudnienie przez dużą część ludzi młodych i osób nisko wykwalifikowanych na zrestrukturyzowanym wskutek kryzysu rynku pracy, który charakteryzuje się zmienionymi wymogami w odniesieniu do miejsc pracy.

... jednak dostępne pole manewru w dziedzinie polityki budżetowej będzie miało wpływ na określanie priorytetów działań

Wzmoczone wdrażanie reform w dobie ambitnej konsolidacji budżetowej wymaga ostrożności przy ich doborze. Tempo ożywienia gospodarczego i dostępne pole manewru w dziedzinie polityki budżetowej dla finansowania realizowanych działań politycznych są **bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich**.

Wydatki socjalne osiągną w 2011 r. przypuszczalnie poziom 30,7 % PKB; w roku 2007 było to 27,5 %. Za tą łączną liczbą kryje się szereg różnych krajowych udziałów procentowych i wielkie zróżnicowanie potencjału państw członkowskich w zakresie zaspokojenia wzrastającego popytu na ochronę socjalną, przy czym siatki bezpieczeństwa w niektórych państwach wykazują spore luki, które należy wypełnić. Konsolidacja budżetowa będzie również wymagać lepszego ukierunkowania wydatków socjalnych.

Ponadto tworzenie miejsc pracy w UE będzie prawdopodobnie w najbliższej przyszłości nadal wyhamowywać. Odzwierciedla to między innymi typowe opóźnienie czasowe, z jakim rynki pracy reagują na zmianę w aktywności gospodarczej, oraz fakt, że podczas kryzysu nastąpiło znaczące zatrzymanie siły roboczej w przedsiębiorstwach przy jednoczesnym skróceniu czasu pracy.

Przy doborze priorytetów reform państwa członkowskie będą najprawdopodobniej chciały kierować się swoim dostępnym polem manewru budżetowego oraz miejscem w cyklu koniunktury, w jakim się znajdują. W tym celu pomocna może okazać się poniższa tabela, gdyż grupuje ona priorytety polityki według wysokości niezbędnych w danym przypadku inwestycji publicznych (większej lub mniejszej) oraz według tego, czy dany priorytet ma charakter krótko- czy długofalowy.

Redukowanie systemów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę (pierwszy punkt w lewym górnym polu) wymagałoby przykładowo niższych inwestycji publicznych i miałoby raczej długofalowy wpływ na zatrudnienie. Natomiast redukcja kosztów pracy (prawe dolne pole) wymagać będzie znacznie większych inwestycji publicznych i będzie miało bardziej krótkofalowe efekty dla zmniejszenia bezrobocia. Tabela może dać ogólny pogląd na to, jakie priorytety polityki są najstosowniejsze dla poszczególnych państw członkowskich w zależności od ich ograniczeń budżetowych i sytuacji na rynku pracy.

	Krótkofalowe, pilne zwalczanie bezrobocia	Długofalowe zwiększanie stopy zatrudnienia
Wymagane mniejsze inwestycje publiczne	– Wsparcie odpowiednio ukierunkowanych szkoleń – Wzmocnienie w systemach świadczeń dla bezrobotnych podejścia opartego na obowiązkach – Eliminowanie pułapek bezrobocia za pomocą świadczeń pracowniczych – Szybsze reagowanie w zakresie dostosowywania płac	– Redukowanie systemów wcześniejszych emerytur – Silniejsze powiązanie wieku emerytalnego i uprawnień emerytalnych – Uzależnienie szczodrości systemów świadczeń dla bezrobotnych od cyklu koniunktury – Przegląd przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia w celu zmniejszenia segmentacji – Poprawa współpracy służb zatrudnienia, m.in. z oferentami szkoleń
Wymagane większe inwestycje publiczne	– Wsparcie elastyczności wewnętrznej, dostosowywanie organizacji pracy – Redukowanie pozapłacowych kosztów pracy / udostępnianie dofinansowania zatrudnienia –	– Lepsze zachęty podatkowe dla osób zapewniających drugie źródło dochodów – Lepszy dostęp do placówek opieki nad dziećmi – Modernizacja systemu kształcenia i szkoleń

Wspólne sprawozdanie w sprawie zatrudnienia, będące pierwszym kamieniem milowym, będzie omawiane na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej. Posłuży ono państwom członkowskim jako źródło wskazówek przy sporządzaniu ich ostatecznych krajowych programów reform. W programach tych państwa członkowskie będą musiały szczegółowo wskazać, na jakie opcje się decydują. Jeżeli okaże się to konieczne, Komisja przedstawi, a Rada przyjmie wnioski w sprawie zaleceń dotyczących zatrudnienia dla dziedzin niedostatecznie uwzględnionych.

Tworzenie miejsc pracy ma zasadnicze znaczenie. Strategia „Europa 2020” promuje interakcję polityk w dziedzinie zatrudnienia, innowacji, badań i rozwoju, przemysłu i środowiska, by w ten sposób wzmocnić wzrost zatrudnienia i zmniejszać wyłączenie społeczne – inicjatywy przewodnie nakreślają, w jaki sposób ma to nastąpić. Osoby odpowiedzialne za wyznaczanie kierunków polityki zatrudnienia muszą podjąć właściwe decyzje. Najważniejszą sprawą jest szybkie zmniejszenie bezrobocia i wdrożenie skutecznych reform na rynku pracy dla utworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy.