



Vijeće  
Europske unije

Bruxelles, 1. srpnja 2019.  
(OR. en)

10688/19

SOC 521  
EMPL 402  
ECOFIN 674  
EDUC 332

#### **NAPOMENA**

---

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Ocjena preporuka za pojedine zemlje za 2019. i provedbe preporuka za pojedine zemlje za 2018. = potvrda mišljenjâ Odbora za zapošljavanje (EMCO) i Odbora za socijalnu sigurnost (SPC)

---

Za delegacije se u prilogu nalaze navedena mišljenja radi pripreme za sastanak Vijeća (EPSCO)  
8. srpnja 2019.

## **Horizontalno mišljenje o europskom semestru za 2019.**

U skladu s mandatom koji im je dalo Vijeće, Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) ispitali su provedbu onih aspekata preporuka za pojedine zemlje za 2018. koji se odnose na tržište rada i socijalna pitanja. Odbori EMCO i SPC Vijeću su u lipnju 2019. dostavili horizontalnu napomenu s primjedbama o prijedlozima preporuka za pojedine zemlje za 2019. koje je izradila Europska komisija, neke ključne poruke koje proizlaze iz njihova multilateralnog nadzora reformi koje države članice provode u području zapošljavanja i socijalne politike, kao i ocjenu napretka u postizanju ciljeva strategije Europa 2020. U ovoj napomeni prethodni se doprinos nadopunjuje primjedbama o aspektima europskog semestra koji se odnose na upravljanje (odjeljak 1.), stajalištem socijalnih partnera i socijalnih nevladinih organizacija (odjeljak 2.) i tematskim porukama obaju odbora koje proizlaze iz njihovih multilateralnih nadzornih pregleda (odjeljak 3.).<sup>1</sup>

### **Odjeljak 1.: Postupak preporuka za pojedine zemlje u kontekstu europskog semestra**

Europski semestar vrijedan je alat za koordinaciju, promicanje i praćenje napora koje države članice ulažu u reforme. Njime se ocjenjuju i podupiru reforme država članica, kao i sastav i kvaliteta njihove šire kombinacije politika. Paket preporuka za pojedine zemlje za 2019., koji je Komisija predstavila 5. lipnja, nastavlja se na prethodne godine, a odbori ga smatraju dobro uravnoteženim paketom sa snažnom socijalnom dimenzijom. Iako su odbori pozdravili navedeno, neke su države članice pozvale na promišljanje o opsegu semestra u pogledu područja politika, naglašavajući mišljenje da je posljednjih godina fokus znatno proširen. Europski stup socijalnih prava ima istaknuto mjesto, a njegova se načela dobro odražavaju u paketu, što je također pozdravljeno. Neke države članice pozvale su na snažnije uključivanje načela iz tog stupa u preporuke za pojedine zemlje te je utvrđeno da je kontinuirano ocjenjivanje svih načela iz stupa dobar način daljnjeg rada.

---

<sup>1</sup> Zaključci za pojedine zemlje dostavit će se u prilogu.

Ove je godine došlo do porasta ukupnog broja preporuka za pojedine zemlje u odnosu na prethodnu godinu, i to zbog dodavanja preporuka za pojedine zemlje koje se odnose posebno na ulaganja te zbog uključivanja Grčke u europski semestar nakon uspješnog izlaska iz programa financijske pomoći. Pozitivno je to što su dodatno osnažene socijalna dimenzija te dimenzije zapošljavanja i obrazovanja. Odbori ponovno ističu da bi u kontekstu starenja stanovništva, digitalizacije i klimatskih promjena postupak semestra trebao zadržati sveobuhvatan pristup kojim su obuhvaćene politike i reforme u svim relevantnim područjima, uključujući gospodarstvo, zapošljavanje, obrazovanje i osposobljavanje te socijalnu uključenost. Nedavno donesenim smjernicama za zapošljavanje u tom se kontekstu osigurava politički i pravni temelj.

Značajka je ovogodišnjeg paketa i veća usklađenost između ulaganja i reformi te s time povezano stavljanje većeg naglaska na ulaganja u preporukama za pojedine zemlje. Odbori primaju na znanje da je svaka država članica primila svoju preporuku o ulaganjima te da i druge preporuke za pojedine zemlje mogu obuhvaćati dimenzije ulaganja, posebno u područjima zapošljavanja, socijalne politike i obrazovanja. Odbori primjećuju da se uključivanjem dimenzije ulaganja omogućuje bolje usklađivanje napora na provedbi reformi i odluka o ulaganjima, čime se semestar dodatno jača. Niz država članica pozvao je na daljnje promišljanje o poveznici između potreba za ulaganjem i strukturnih fondova EU-a. Neke su ujedno istaknule potrebu za dostatnom fleksibilnošću u pogledu fiskalnih pravila i područja politika prihvatljivih za financiranje ulaganja iz strukturnih fondova EU-a.

Odbori ističu da se način na koji i EMCO i SPC rade u okviru semestra poboljšao tijekom godina te ističu sljedeće aspekte povezane s tim procesom i izradom preporuka za pojedine zemlje.

Što se tiče **postupka**, odbori primjećuju da je zakašnjelo podnošenje preporuka za pojedine zemlje za 2019. izazvalo zabrinutost jer Europsko vijeće zbog toga nije moglo dati političko odobrenje nakon dostatnog ocjenjivanja paketa u odborima Vijeća.

Bliska suradnja odbora EPSCO i ECOFIN osigurala je da taj postupak ipak protekne neometano, unatoč zakašnjelom podnošenju preporuka za pojedine zemlje. Odbori su nastavili imati aktivnu ulogu u pripremi donošenja preporuka za pojedine zemlje koje obavljaju dva nadležna sastava Vijeća: EPSCO i ECOFIN. Zajednički sastanak Odbora za ekonomsku politiku (EPC), EMCO-a i SPC-a i dalje je učinkovit način rasprave o nizu preporuka za pojedine zemlje međusektorske naravi. Osiguravanjem dostatnog vremena za raspravu potiče se odgovornost, omogućuje temeljitije i istinsko razumijevanje te dugoročno doprinosi boljoj provedbi reformi.

Prepoznata je visoka kvaliteta Komisijinih dokumenata tijekom cijelog postupka semestra. Bilateralno savjetovanje Komisije s državama članicama o nacrtima izvješća smatra se vrijednim načinom za bolje razumijevanje ocjene, povezanih izazova i napora u pogledu politika između država članica i Komisije. Time bi se ujedno moglo doprinijeti snažnijoj nacionalnoj odgovornosti za preporuke za pojedine zemlje, što je ključno za uspjeh semestra. Iako se to smatra pozitivnom značajkom postupka, odbori ponovno ističu da je poželjno još snažnije i pravodobnije uključivanje jer ono ima ključnu ulogu u jačanju odgovornosti, a time i uspjehu reformi.

Odbori ujedno ponovno ističu potrebu za učinkovitijim načinom rješavanja primjedaba država članica o činjenicama prije početka glavnih sastanaka Odbora. To bi, usporedno s jasnim određivanjem prioriteta među primjedbama samih država članica i usmjerenosti tih primjedaba na preporuke za pojedine zemlje, služilo za usmjeravanje rasprava na suštinska pitanja.

Odbori ujedno pozdravljaju povećanje broja primjedaba država članica o preporukama za pojedine zemlje i uvodnim izjavama drugih država članica jer to pokazuje opći interes i učinak prelijevanja unutar Europske unije. Tim se raspravama doprinosi daljnjem jačanju uzajamnog razumijevanja zajedničkih izazova u području politika te intenzivnijoj razmjeni primjera dobre prakse.

Ponovno se učinkovitim pokazao postupak međusobnog povezivanja alata za praćenje odborâ i njihove konkretne upotrebe u pregovorima o preporukama za pojedine zemlje. Nalazi instrumenta za praćenje uspješnosti zapošljavanja i instrumenta za praćenje uspješnosti socijalne zaštite također su se pokazali kao koristan izvor na koji se bilo moguće pozvati u raspravi. Odbori primjećuju da se Komisija u pripremi preporuka za pojedine zemlje te činjenične osnove za pregovore o tim preporukama uvelike oslanjala na multilateralni nadzor. Zahvaljujući zaključcima nadzora, kojima se služilo tijekom rasprava o preporukama za pojedine zemlje, često je bilo moguće pronaći konačno rješenje za određenu točku rasprave. Nadzor koji zahtijeva znatne resurse i od Komisije i od država članica ponovno je dokazao svoju vrijednost u ovoj fazi ciklusa. Istodobno je, u pogledu budućnosti, spomenuta potreba za promišljanjem o načinima dodatnog povećanja učinkovitosti pripremnog rada.

Svi su se složili da je istinska uključenost socijalnih partnera, predstavnika civilnog društva i drugih relevantnih dionika i dalje ključna za provedbu reformi i njihovu učinkovitost.

Što se tiče **izrade** preporuka za pojedine zemlje, odbori primjećuju visoku kvalitetu teksta Komisije i izbjegavanje redundantnih kvalifikacijskih oznaka (poput „nastaviti”, „poduzeti korake”, „daljnje”). Slično tome, odbori su zadržali opće pravilo da ne prihvaćaju predložene izmjene koje nisu činjenične i kojima se u obzir ne uzimaju zaključci preispitivanja tijekom semestra. Odbori naglašavaju da bi preporuke za pojedine zemlje trebale biti dovoljno jasne u vezi s navedenim kontekstom, ali i da uvodne izjave ne bi trebale služiti kao zamjena za preporuke za pojedine zemlje. Također je poželjno da se u uvodnim izjavama bolje i dosljedno uzme u obzir napredak država članica.

Uz perspektivu koja je okrenuta **budućnosti** odbori primjećuju da bi se u preporukama za pojedine zemlje također trebala više uvažavati politička stvarnost postupka reforme. Za utvrđivanje reformi, raspravljanje o njima i njihovu provedbu treba vremena. Često ih se provodi u kontekstu višegodišnjih ciklusa. Stoga bi trebalo razmotriti načine za bolje uključivanje srednjoročnih izgleda u preporuke za pojedine zemlje, uz istodobno očuvanje zamaha reformi i veza s nacionalnim političkim ciklusima.

## Odjeljak 2.: Stajališta socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva

Uključenost socijalnih partnera i savjetovanje s civilnim društvom i dalje su ključni za uspješnu provedbu reformi politika. Kao uvod u raspravu o samim preporukama, navedena dva odbora održala su razmjenu mišljenja s Komisijom, europskim socijalnim partnerima i socijalnim nevladinim organizacijama u kontekstu multilateralnog nadzora i novog paketa preporuka za pojedine zemlje.

I europski socijalni partneri i socijalne nevladine organizacije pozdravili su pojačanu suradnju s odborima te su zadržali pozitivan stav o svojem sudjelovanju na razini EU-a, ali su izrazili zabrinutost u pogledu svoje pravodobne i smislene uključenosti na nacionalnoj razini te pozvali na pojačanu suradnju u svim fazama europskog semestra. Socijalni partneri istaknuli su važnost svoje šire uključenosti, među ostalim u pogledu tema koje nadilaze zapošljavanje. Predstavnici civilnog društva naglasili su potrebu da se bolje prepozna njihova uloga u semestru i da se oblikuje civilni dijalog.

Predstavnici **poslodavaca**<sup>2</sup> općenito su pozdravili paket i smatraju ga dobro uravnoteženim. Preporuke za pojedine zemlje postale su relevantnije s obzirom na trenutačne izazove digitalizacije, starenja stanovništva i dekarbonizacije. Kako bi se osigurala gospodarska i socijalna konvergencija, zagovarali su veći naglasak na smanjenju troškova rada i rješavanju pitanja poreznog opterećenja rada. Kao ključan razlog za zabrinutost navedene su vještine, a posebno potreba da se osigura odgovarajuća razina digitalnih vještina radne snage. Manjak vještina i neusklađenost ponuđenih i traženih vještina i dalje se smatraju glavnim prioritetom, posebno za mala i srednja poduzeća, a predstavnici bi htjeli da se o toj temi održe detaljnije rasprave s EMCO-om.

Organizacije poslodavaca naglasile su i potrebu da države članice moderniziraju svoje sustave socijalnih naknada i poboljšaju usmjeravanje i troškovnu učinkovitost socijalnih ulaganja u okviru općenitijih napora na jačanju javnih financija. Što se tiče ulaganja, potrebna su i privatna i javna ulaganja. U cilju smanjenja siromaštva, javna ulaganja imaju ključnu ulogu u pružanju kvalitetnih usluga. Države članice također su potaknute da razmjenjuju primjere najbolje prakse i iskustva u vezi s najboljim načinom smanjenja poreznog opterećenja rada razvojem načina financiranja socijalne zaštite koji pogoduju zapošljavanju.

---

<sup>2</sup> BusinessEurope, SMEunited (udruženje obrtnika te malih i srednjih poduzeća u Europi) i Europski centar poslodavaca i poduzeća (CEEP).

Predstavnici **sindikata**<sup>3</sup> istaknuli su mišljenje da je gospodarski rast osjetljiv i da se njime socijalna dimenzija u Europi nije znatno poboljšala. Stoga bi se pristup europskog stupa socijalnih prava utemeljen na pravima trebao više odražavati u europskom semestru radi suočavanja s izazovima u vezi sa siromaštvom, socijalnom isključenosti, niskim plaćama i pristupom socijalnoj zaštiti. Do nedavnih poboljšanja došlo je nakon kriznih godina obilježenih ograničenim razinama ulaganja, koje se još trebaju oporaviti. Stoga bi semestar trebao slijediti novi obrazac za ulaganja i novi smjer fiskalne politike. Države članice trebale bi imati određenu fleksibilnost u pokretanju javnih ulaganja radi stvaranja kvalitetnih radnih mjesta. S obzirom na preporuke za pojedine zemlje koje su usmjerene na strože financiranje, ETUC traži veću fleksibilnost kako bi se stup mogao provesti. Ima fiskalnog manevarskog prostora kojim bi se državama članicama omogućilo da poboljšaju socijalnu situaciju. Kao razlog za zabrinutost spomenut je i izostanak provedbe zaključaka preispitivanja socijalnog dijaloga koje je Odbor za zapošljavanje obavio sa socijalnim partnerima.

Predstavnici **civilnog društva**<sup>4</sup> pozdravili su povećanu pozornost posvećenu pitanjima u vezi s tržištem rada, obrazovanjem i socijalnom politikom, kao i uključivanje europskog stupa socijalnih prava u paket preporuka za pojedine zemlje za 2019. Uvažena je i činjenica da ulaganja i reforme moraju ići ruku pod ruku. Predstavnici su istaknuli da iako je temama zapošljavanja i obrazovanja posvećeno dosta pozornosti u preporukama, potrebno se snažnije usredotočiti na pitanja u vezi sa siromaštvom i socijalnom isključenošću (posebno među djecom i skupinama u nepovoljnom položaju), beskućništvom te kvalitetnom, cjenovno pristupačnom i održivom zdravstvenom zaštitom i dugotrajnom skrbi. Istaknuto je da je trenutačno pogodno gospodarsko okružje prilika za postizanje uzlazne socijalne konvergencije i da bi trebalo zadržati snažan naglasak na reformama. Potrebno je učiniti više za one koji već žive u siromaštvu i za provedbu reformi, osobito s obzirom na skupine u nepovoljnom položaju. Poreznim sustavom i sustavom naknada može se poduprijeti sudjelovanje na tržištu rada i smanjiti nejednakost.

---

<sup>3</sup> Europska konfederacija sindikata (ETUC).

<sup>4</sup> Socijalna platforma, Eurodiaconia, EAPN (u travnju) i Eurochild.

### **Odjeljak 3.: Horizontalne poruke iz multilateralnih nadzornih pregleda i multilateralnih pregleda provedbe**

Multilateralni nadzor, koji se sastoji od istorazinske ocjene trenutačnog stanja provedbe preporuka za pojedine zemlje, a koju provode odbori, jedna je od temeljnih zadaća EMCO-a i SPC-a, posebno u kontekstu postupka europskog semestra.

#### **A. Poruke iz multilateralnog nadzora Odbora za zapošljavanje**

U razdoblju od listopada 2018. do travnja 2019. EMCO je proveo multilateralne nadzorne preglede i analizu zemalja, pri čemu je analizirao sastavnice preporuka za pojedine zemlje koje se odnose na sljedeće teme politika: (i) dugotrajnu nezaposlenost, (ii) socijalni dijalog, (iii) segmentaciju tržišta rada i neprijavljeni rad, (iv) sudjelovanje na tržištu rada, (v) aktivne politike tržišta rada i javne zavode za zapošljavanje, (vi) obrazovanje, vještine, strukovno obrazovanje i osposobljavanje te obrazovanje odraslih i (vii) plaće, konkurentnost i oporezivanje rada.

Kao što je već navedeno, EMCO-ovi multilateralni nadzorni pregledi tematski su organizirani. Time je omogućeno izvlačenje horizontalnih zaključaka iz svakog skupa pregleda, koji su izneseni u ovoj napomeni.

EMCO-ov pregled provedbe **Preporuke Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada** obavljen je u kontekstu poboljšanog stanja na tržištu rada, no razlike diljem EU-a i dalje postoje.<sup>5</sup> Isto tako, iako su sve države članice poduzele korake za poboljšanje provedbe Preporuke, razina provedbe varira. Kapacitet javnih zavoda za zapošljavanje glavni je izazov, a u nekim državama članicama postoje i znatne regionalne razlike u učinkovitosti javnih zavoda za zapošljavanje. U nizu država članica osiguravanje visoke stope evidentiranja dugotrajno nezaposlenih osoba usko je povezano s postavljanjem evidentiranja pri javnim zavodima za zapošljavanje kao preduvjeta za dobivanje naknade. Neke su uspostavile politike kojima se nastoji spriječiti brisanje iz evidencije, ali mnoge još trebaju poboljšati napore na informiranju neaktivnih osoba i osmisliti poticaje za evidentiranje.

---

<sup>5</sup> Ključne poruke poslone su zasebno Vijeću EPSCO, usp. dokument Vijeća 14409/18.

Pregledom je potvrđeno da su za zapošljavanje važne dodatne usluge kao što su socijalne, zdravstvene i potporne mjere te mjere u području osposobljavanja. Uloženi su naponi kako bi se poboljšala koordinacija među različitim pružateljima usluga, no koordinacija je i dalje glavni izazov. Nacionalni pristupi uspostavi jedinstvene kontaktne točke sežu od potpune integracije službi do pukog imenovanja tijela koje bi trebalo djelovati kao konkretna točka. Sporazumi o integriranju na tržište rada ili njihovi ekvivalenti prisutni su u većini država članica, no potrebno je učiniti više, posebno kada je riječ o redovitom nadzoru pojedinačnih ocjenjivanja. Predstavljen je niz aktivnosti povezanih s angažmanom poslodavaca, uključujući posebno osoblje javnih zavoda za zapošljavanje i subvencije za plaće u kombinaciji s osposobljavanjem na radnom mjestu. Međutim, u nekim državama članicama i dalje izostaje u većoj mjeri strateški oblikovan pristup partnerstvima među dionicima. Općenito, iako je došlo do znatnog poboljšanja kvalitete i potpunosti podataka prikupljenih uz potporu država članica na temelju EMCO-ova okvira pokazatelja, potrebni su dodatni naponi kako bi se poboljšali podaci povezani s održivošću rezultata koji se odnose na dugotrajno nezaposlene osobe.

U preispitivanju **socijalnog dijaloga** razmatrale su se različite dimenzije sudjelovanja socijalnih partnera u reformama i politikama te europskom semestru. Nacionalni i europski socijalni partneri sudjelovali su u preispitivanju. Iako je u velikoj većini država članica uspostavljen pravni i institucijski okvir za socijalni dijalog, preispitivanjem se pokazalo da se uključivanje nacionalnih socijalnih partnera u osmišljavanje i provedbu reformi i politika u području zapošljavanja i socijalnih pitanja te u provedbu europskog semestra razlikuje među državama članicama obuhvaćenima preispitivanjem. EMCO je istaknuo važnost pravodobnog i smislenog uključivanja.

EMCO je primijetio i izazove u vezi s reprezentativnošću socijalnih partnera u nekim državama članicama te je naglasio potrebu za učinkovitom potporom s ciljem jačanja kapaciteta socijalnih partnera.

Pri preispitivanju preporuka za pojedine zemlje u pogledu **segmentacije tržišta rada i neprijavljenog rada** primijećeno je da su segmentacija i neprijavljeni rad u državama članica EU-a heterogeni i da sami statistički podaci ne daju uvijek cjelovitu sliku trenutnog stanja.

Segmentacija i neprijavljeni rad mogu biti štetni za ljudske živote na mnogo načina (na primjer, postoji poveznica s pitanjima zdravlja i sigurnosti na radu te s pristupom socijalnoj zaštiti), kao i za šire gospodarstvo. Države članice posljednjih su godina provele niz reformi u tim područjima kako bi promicale trajno zapošljavanje i kvalitetna radna mjesta, no trebat će vremena da reforme pokažu sve svoje učinke. Naime, cilj je mnogih aktualnih reformi riješiti negativne posljedice koje su trenutačno prisutne kao rezultat djelomične liberalizacije tržišta rada (tj. omogućivanjem šire uporabe privremenih ugovora bez izmjene odredaba kojima se uređuju ugovori o radu na neodređeno vrijeme) koja se dogodila nekoliko desetljeća ranije, na primjer smanjivanjem jaza između odredaba kojima se uređuju stalni i privremeni ugovori (uključujući dimenziju oporezivanja i socijalnih doprinosa).

EMCO je primijetio poteškoće u postizanju konsenzusa u pogledu utvrđivanja koje je točno reforme tržišta rada potrebno provesti u trenutačnom političkom ozračju. Time se naglašava važna uloga koju će možda morati imati socijalni partneri, kao i važnost učinkovitog socijalnog dijaloga. Kao i s brojnim drugim pitanjima, osposobljavanje i vještine kojima bi se ljudima omogućilo da najbolje iskoriste mogućnosti na tržištu rada iznimno su važne (i trebalo bi napomenuti da je jedan od negativnih učinaka segmentacije upravo to da poslodavce čini nesklonima ulaganju u vještine). Pozornost bi trebalo obratiti na pružanje odgovarajućeg usmjeravanja i savjetovanja o radnim mjestima koji su dostupni osobama koje traže posao. Time bi se mogla poboljšati kvaliteta ponude radnih mjesta i smanjiti neusklađenost ponuđenih i traženih vještina.

Općenito, i dalje je važno da se u borbi protiv neprijavljenog rada kombiniraju odvracanje i sprečavanje (na primjer aktivnostima za podizanje svijesti i povećanjem povjerenja u institucije), a za to su potrebni zajednički naponi i koordinacija među institucijama kao što su inspektorati, institucije socijalne sigurnosti, zavodi za zapošljavanje i porezna tijela. U mnogim slučajevima treba promijeniti kulturne stavove i ponašanja, što po definiciji zahtijeva zajedničke napore tijekom određenog razdoblja. Nadalje, potrebno je bolje razumijevanje uloge i funkcije novih oblika rada, uključujući rad putem platforme, s obzirom na pojavu i sve veću važnost takvih oblika zapošljavanja u državama članicama EU-a.

Poduzet je niz koraka usmjerenih na osnaživanje inspektoratâ rada, i u smislu ukupnog broja inspektora i u smislu osiguravanja da se svojim resursima koriste na pametan i usmjeren način. Države članice pri radu na najzahvaćenijim područjima često primjenjuju sektorske ili regionalne pristupe. Brojke ukazuju na to da te mjere daju opipljive rezultate.

U EMCO-ovu pregledu **sudjelovanja na tržištu rada** razmotrene su dvije različite dimenzije: sâmo sudjelovanje pojedinaca i povećanje broja radnih sati za pojedince. U nekim je slučajevima primijećena i regionalna dimenzija sudjelovanja na tržištu rada. Dostupnost, kvaliteta i cjenovna pristupačnost skrbi za djecu i skrbi za starije osobe mogu imati važnu ulogu u sudjelovanju žena na tržištu rada. Mnoge države članice ulažu napore u poboljšanje pružanja skrbi, a Europski socijalni fond (ESF) u nizu zemalja ima presudnu ulogu (iako se time otvara pitanje dugoročne održivosti). Od pomoći također mogu biti fleksibilan dopust i fleksibilni radni aranžmani.

Istodobno može biti korisno razmotriti sustave oporezivanja, koji osobito mogu utjecati na sudjelovanje sekundarnih hranitelja. Slično tome, pažljivo osmišljavanje sustavâ doprinosa može ljudima pomoći da uđu na tržište rada i na njemu ostanu. U vezi s time postoji poseban izazov povezan s načinom na koji bi se mogla razvijati budućnost rada, pa bi to trebalo redovito preispitivati. Niz država članica poduzima mjere za povećanje transparentnosti i osviještenosti o rodnom jazu u plaćama i bit će zanimljivo vidjeti hoće li one dati rezultate.

U slučaju starijih radnika nastojanja da se poveća sudjelovanje usmjerena su na ograničavanje pristupa prijevremenom umirovljenju i osiguravanje pristupa osposobljavanju relevantnom za tržište rada. Kada je riječ o skupinama u nepovoljnom položaju koje se suočavaju s višestrukim preprekama sudjelovanju na tržištu rada, potreban je višedimenzionalan pristup koji povezuje socijalne službe i službe za zapošljavanje. Anonimno zapošljavanje alat je koji može pomoći pri prevladavanju duboko ukorijenjene diskriminacije na tržištu rada. Premda se obično tvrdi da su mnoga pitanja povezana sa sudjelovanjem na tržištu rada na neki način pitanja „kulture”, nedavne uspješne inicijative pokazuju da je postizanje pozitivnih rezultata moguće, iako za to treba vremena.

U pregledu **aktivnih politika tržišta rada i javnih zavoda za zapošljavanje** primijećeno je da se, iako se stanje na tržištima rada poboljšava diljem EU-a, države članice sve češće suočavaju s manjkom vještina, a neke skupine ne osjećaju dobrobiti tog poboljšanja. Planiranje i provedba aktivnih politika tržišta rada mora se odvijati u širem kontekstu, nadopunom i nadgradnjom mjera u području obrazovanja i osposobljavanja, socijalne politike i usluga. Ciljane mjere u području osposobljavanja i dobro razvijeni načini utvrđivanja potreba tržišta rada važni su za rješavanje tih pitanja (pritom važnu ulogu mogu imati socijalni partneri). Potrebno je osmisliti način mjerenja kvalitete i uspješnosti ustanova za osposobljavanje i o tome svim dionicima pružiti jasne informacije.

Povezanost aktivacije i naknada važna je za prihvaćanje politika u javnosti, a načinom na koji se definiraju kriteriji traženja posla treba osigurati postizanje cilja te povezanosti. Kako bi se proširile mogućnosti za zapošljavanje i povećala spremnost za zapošljavanje, aktivne politike tržišta rada potrebno je dopuniti odgovarajućim profesionalnim savjetovanjem i usmjeravanjem. Općenito, aktivne politike tržišta rada trebalo bi kontinuirano pratiti, ocjenjivati i preispitivati kako bi se osigurala njihova učinkovitost. Kada je riječ o javnim zavodima za zapošljavanje, uvedene su brojne reforme kako bi se povećao njihov kapacitet i doseg, iako određeni broj tih reformi znatno kasni. Praćenje provedbe tih reformi bit će ključno za utvrđivanje postižu li se navedenim reformama zadani ciljevi.

U vezi s pregledom **obrazovanja, vještina, strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te obrazovanja odraslih** mnoge se analizirane preporuke za pojedine zemlje odnose na sveobuhvatnu obrazovnu reformu. Istaknuto je mjesto dano digitalnim vještinama, često u okviru šire vladine strategije. Naglašena je i potreba za povećanjem stope upisa u programe u području znanosti, tehnologije, inženjerstva i matematike (STEM). Pri razmatranju koraka za povećanje privlačnosti nastavničke struke plaća je samo jedna (iako važna) sastavnica tog pitanja. Pozornost treba posvetiti mobilnosti, osposobljavanju i smanjenju administrativnog opterećenja.

Kada je riječ o uključivosti obrazovnih sustava, države članice primjenjuju različite pristupe. Neke su se usmjerile na učenje jezika, druge na rani i predškolski odgoj i obrazovanje, a treće na osiguravanje kvalitete na svim razinama. S obzirom na slične izazove s kojima se suočava niz država članica, bit će važno pratiti koji pristupi daju najbolje rezultate. Rano napuštanje školovanja problem je u više zemalja. Kapacitet i učinkovitost sustavâ za rano upozoravanje važni su, ali ključno je i utvrditi koje bi intervencije trebalo poduzeti slijedom takvog upozorenja. Utvrđivanje najboljeg načina uključivanja obitelji u te intervencije također može biti izazov. Uključivost može uvelike ovisiti i o vještinama učitelja i nastavnika te njihovoj sposobnosti da rade s manjinama i osobama u nepovoljnom položaju.

Kada je riječ o strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, mnoge države članice provode važne reforme usmjerene na poboljšanje relevantnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Za to se često upotrebljavaju sredstva EU-a, što, naravno, nije problem samo po sebi, ali otvara pitanje osiguravanja održivosti projekata. Međutim, potrebno je učiniti više kako bi se poboljšala privlačnost strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te naukovanja jer je zanimanje za njih često slabo. Trebalo bi proširiti mogućnosti naukovanja u malim i srednjim poduzećima. Uključenost socijalnih partnera često je ključna za uspješne reforme strukovnog obrazovanja i osposobljavanja. Iskušavaju se brojni inovativni pristupi kojima se nastoji poboljšati pružanje i pohađanje obrazovanja odraslih, kao što su individualni računi osposobljavanja. Uz nacionalne strategije, važnu ulogu u rješavanju konkretnih geografskih razlika u pokrivenosti često imaju lokalni projekti.

U pregledu **plaća, konkurentnosti i oporezivanja rada** utvrđeno je da je temeljni rast plaća i dalje sporiji nego što se očekivalo na temelju povijesnog odnosa rasta plaća i nezaposlenosti. Čini se da su niska inflacija i slab rast produktivnosti glavni uzroci sporog rasta plaća. No na njega su mogli utjecati i drugi čimbenici, uključujući mobilnost unutar EU-a i porast rada u nepunom radnom vremenu. Jedno od zanimljivih novih pitanja zabilježeno u nekoliko država članica pojava je zahtjeva za uključivanjem više nefinancijskih povlastica u kolektivno pregovaranje te, u skladu s time, manje zahtjeva za povećanjem plaće. Svim bi navedenim područjima mogla koristiti daljnja analiza.

Mjere u području politika usmjerene na rješavanje problema sporog rasta plaća uključuju politike minimalne plaće, snažniji okvir kolektivnog pregovaranja, oporezivanje i plaće u javnom sektoru. Neizravnim mjerama koje bi mogle utjecati na rast plaća obuhvaćene su politike kojima se, u duhu stupa socijalnih prava, proširuju prava radnika i njihov glas u kolektivnom pregovaranju (npr. pristup socijalnoj sigurnosti, prenosivost prava, geografska i profesionalna mobilnost radnika) ili politike kojima se smanjuje dvojnost tržišta rada. Iako je uloga država članica često samo osigurati pravni okvir unutar kojeg se odvija kolektivno pregovaranje, moglo bi biti zanimljivo razmotriti moguće dodatne mjere kojima bi se socijalni partneri potaknuli da povećaju svoj kapacitet ili pokrivenost kolektivnim ugovorima ili da sklope više kolektivnih ugovora za sektore ili radnike koji trenutačno nisu pokriveni. Mjerama aktivnih politika tržišta rada i dalje se stvara potencijal za veću prilagodljivost tržišta rada, povećanje zapošljivosti, poboljšanje profesionalne mobilnosti i povećanje mogućnosti za zapošljavanje za tražitelje zaposlenja i osobe koje nisu dio radne snage. Kada se plaće povećavaju, često treba voditi računa o pitanju kupovne moći jer je moguće da se ona i dalje smanjuje (npr. zbog troškova stanovanja). Neke države članice razmatraju druge mjere koje utječu na plaće, primjerice mjere kojima se neizravno povećavaju produktivnost i rast poticanjem istraživanja i razvoja te ulaganjem u ljudski kapital (obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje).

## **B. Poruke iz multilateralnih pregleda provedbe Odbora za socijalnu zaštitu**

SPC je u ožujku 2019. preispitao provedbu 38 preporuka u područjima koja su pod njegovom nadležnošću: (i) socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti, (ii) mirovinama, (iii) zdravstvenoj zaštiti i (iv) dugotrajnoj skrbi. Pitanja povezana s područjem zdravstvene zaštite analizirana su zajedno s predstavnicima Radne skupine Vijeća na visokoj razini za javno zdravstvo. Pregledi su organizirani tematski, što je omogućilo donošenje horizontalnih zaključaka u svim tematskim područjima.

## Reforme u području socijalne uključenosti i socijalne zaštite

Stalno širenje europskog gospodarstva u proteklih nekoliko godina dovelo je do poboljšanja uvjeta na tržištu rada i povećanja dohotka kućanstava. To je dovelo do smanjenja broja osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti na razine ispod onih prije krize<sup>6</sup>. Međutim, unatoč tim pozitivnim kretanjima, uključivost oporavka i dalje izaziva zabrinutost, nejednakosti su i dalje velike, a osobama u osjetljivim situacijama prijeti opasnost od zapostavljanja. Dobro osmišljeni sustavi socijalne zaštite koji ulažu u aktivno sudjelovanje ljudi u društvu i gospodarstvu i kojima se osigurava zaštita od rizika tijekom cijelog životnog vijeka i dalje su ključni za rješavanje tih izazova.

U okviru svojih multilateralnih pregleda provedbe za 2019. SPC je preispitao napredak postignut u pogledu jedanaest preporuka u području socijalne zaštite i socijalne uključenosti. Kao i prethodnih godina, većina preporuka za pojedine zemlje u tom tematskom području i dalje je snažno usmjerena na aktivno uključivanje, posebno na poboljšanje pokrivenosti i primjerenosti socijalnih naknada te na smanjenje regionalnih razlika i fragmentacije programa potpore dohotku. U daljnjim preporukama upućenima državama članicama poziva se na rješavanje razlika u socijalnoj zaštiti osoba koje rade na nestandardne ugovore, poboljšanje strukture sustava poreznih olakšica i sastava socijalnih rashoda te na pružanje visokokvalitetnih usluga (skrb o djeci i stanovanje).

Multilateralni pregledi SPC-a pokazali su da države članice nastavljaju ulagati napore u rješavanje utvrđenih problema, ali čini se da se provedba reformi usporila. Konkretnije, Odbor je ocijenio da je tijekom prošle godine napredak bio ograničen u gotovo dvije trećine država članica obuhvaćenih pregledom. U usporedbi s time, zaključci iz prethodne godine pokazali su da je u vezi s otprilike jednom trećinom pregledanih preporuka za pojedine zemlje napredak bio ograničen, dok je u vezi s ostalima zabilježen izvjestan ili znatan napredak. U nekim državama članicama provedba reformi odgođena je jer je trebalo ostvariti srednjoročni proračunski cilj i ispuniti zahtjeve za usklađivanje s odredbama Pakta o stabilnosti i rastu.

---

<sup>6</sup> 22,4 % stanovništva EU-a u 2017.

S obzirom na te rezultate i nesigurnosti u vezi s budućim gospodarskim izgledima, SPC ističe da države članice trebaju hitno obnoviti i ubrzati napore koje ulažu u reforme. Socijalna uključenost, ulaganja i zaštita, u skladu s relevantnim načelima utvrđenima u europskom stupu socijalnih prava i po uzoru na pristup koji se temelji na aktivnom uključivanju, trebali bi ostati glavni ciljevi reformi država članica.

## **Reforme u području mirovina**

S obzirom na njihovu proračunsku težinu i veliku važnost koju imaju za društvo, mirovine su od samog početka europskog semestra jedan od najvažnijih elemenata programa reformi država članica. Tijekom posljednjeg desetljeća mirovinske reforme bile su usmjerene na prilagodbu mirovinskih sustava demografskim promjenama i osiguravanje financijske održivosti mirovinskog sustava. Nedavno se veća pozornost počela posvećivati pitanju primjerenosti, no u preporukama za pojedine zemlje za 2018. zadržana je usmjerenost na mirovinske reforme koje se odnose na održivost.

SPC je preispitao provedbu trinaest preporuka u području mirovina, od kojih većina obuhvaća više aspekata mirovinskih sustava. U devet je preporuka istaknuta održivost mirovina, a u njih pet primjerenost ili pravednost mirovina. Tri države članice potaknute su da ujednače pravila za različite skupine stanovništva, a u daljnjim je preporukama naglasak stavljen na dulji radni vijek ili dodjelu dopunskih mirovina.

Multilateralni pregledi provedbe preporuka za pojedine zemlje za 2018. pokazali su da je niz zemalja već uveo mjere za rješavanje izazova povezanih s održivošću svojih mirovinskih sustava i da nastavlja s njihovom provedbom. Te mjere obuhvaćaju podizanje dobi za umirovljenje, strože uvjete prihvatljivosti i ograničenja mogućnosti prijevremenog umirovljenja. Neke su države članice poduzele korake za ponovnu provjeru mehanizama za izračun mirovina ili za produljenje poticaja za odgodu umirovljenja. Druge su zemlje izvijestile o mjerama za poboljšanje primjerenosti mirovina, koje uključuju povećanje minimalne mirovine, izvanredna plaćanja primateljima niskih mirovina te indeksaciju. Nekoliko država članica započelo je važne mirovinske reforme, od kojih se očekuje da će dati rezultate u predstojećim godinama.

Ocjena SPC-a pokazala je da je oko polovice država članica obuhvaćenih pregledom ostvarilo izvjestan ili znatan napredak, dok je to u prošlogodišnjoj ocjeni bio slučaj samo za trećinu država članica. Međutim, ove godine dvije države članice nisu zabilježile nikakav napredak u ispunjavanju zahtjeva iz svojih preporuka.

S obzirom na tu ocjenu SPC smatra da su za rješavanje pitanja sve većih demografskih pritisaka u našim društvima koja stare u nekim državama članicama potrebni dodatni naponi, dok države članice koje su reforme već usvojile te reforme moraju strogo provoditi i izbjeći nazadovanje. U programima reformi država članica trebale bi biti izraženije bojazni povezane s primjerenošću. Kako se očekivani životni vijek produljuje, dulji radni vijek bit će neophodan kako bi se muškarcima i ženama omogućilo da steknu primjerene mirovine. Mjere koje pogoduju produljenju profesionalne aktivnosti, kasnije povlačenje s tržišta rada i jednaki uvjeti u stjecanju mirovinskih prava trebali bi biti uključeni u programe reformi država članica.

### **Reforme u području zdravstvene zaštite**

Univerzalni i održivi sustavi zdravstvene zaštite sa zajamčenim pristupom pravodobnoj, visokokvalitetnoj i cjenovno pristupačnoj zdravstvenoj zaštiti ključan su element europskog socijalnog modela. Iako se zdravstveni sustavi u EU-u međusobno razlikuju, dijele brojne zajedničke izazove. Neki su od čimbenika iz kojih proizlazi pritisak na zdravstvene sustave država članica starenje stanovništva, povećanje troškova inovativnih tehnologija i lijekova te nedostatak ili neravnomjerna raspodjela zdravstvenih djelatnika.

U okviru semestra 2018. dvanaest je država članica primilo preporuke za pojedine zemlje u području zdravstvene zaštite. Ukupno je sedam država članica primilo preporuke za poboljšanje fiskalne održivosti i troškovne učinkovitosti svojih sustava. Dvije od tih država članica, kao i preostale zemlje obuhvaćene pregledom, suočavaju se s izazovima u području pristupačnosti.

Multilateralni pregledi, provedeni zajedno s predstavnicima Radne skupine Vijeća na visokoj razini za javno zdravstvo, pokazali su da sve države članice obuhvaćene pregledima reformiraju svoje zdravstvene sustave kako bi riješile utvrđene izazove, iako se intenzitet tih reformi među njima razlikuje. Napori u području reformi sežu od sveobuhvatnih paketa reformi (za čije su donošenje i provedbu potrebni dugoročni pristupi te bi stoga mogli kasniti) do kratkoročnih mjera (kojima se, međutim, ne rješavaju uvijek temeljni problemi). Reforme uključuju mjere za jačanje pružanja primarne i integrirane skrbi te za premještanje nekih usluga izvan bolničkog sektora; poboljšane i integrirane načine skrbi za pacijente s kroničnim bolestima; pojačane programe pregleda i prevencije; poticaje za pacijente, liječnike i ljekarnike da ograniče farmaceutske troškove; mjere za poboljšanje pristupa najosjetljivijih skupina primjerice određenim lijekovima i liječenju; napore na promicanju zdravijeg načina života (među ostalim među mlađim stanovništvom) te mjere za rješavanje problema nedostatka osoblja, malih plaća i neravnomjerne teritorijalne raspodjele zdravstvenih djelatnika u nekim državama članicama.

Čini se da se napredak u reformi sustavâ zdravstvene zaštite od lipnja 2018. usporio unatoč naporima država članica. Ovogodišnja ocjena SPC-a ukazuje na to da je otprilike polovica zemalja obuhvaćenih pregledom postigla izvjestan ili znatan napredak u rješavanju utvrđenih izazova, dok je u drugoj polovici napredak ostao ograničen. Za razliku od toga, prethodne je godine velika većina država članica obuhvaćenih pregledom ostvarila izvjestan ili znatan napredak. Odbor naglašava da započete reforme treba nastaviti, ubrzati i produbiti, osobito u pogledu poboljšanja učinkovitosti i djelotvornosti zdravstvenih sustava. Za poboljšanje održivosti bez istodobnog ugrožavanja kvalitete i pristupa uslugama potrebne su odgovarajuće preventivne mjere. Usto treba uložiti veće napore u integraciju različitih usluga zdravstvene skrbi i bolju koordinaciju zdravstvenih i socijalnih usluga.

### **Reforme u području dugotrajne skrbi**

U 2018. tri su države članice primile preporuke povezane s pitanjima dugotrajne skrbi, s općim naglaskom na poboljšanju troškovne učinkovitosti, ali i na rješavanju problema fragmentacije i upravljanja uslugama. Prijavljene mjere uključuju ispitivanje novih rješenja za integrirano pružanje dugotrajne skrbi kod kuće, racionalizaciju skrbi za osobe s kroničnim bolestima te uspostavu jedinstvenih mehanizama za procjenu potreba pacijenata za skrbi.

Pružanje službenih usluga dugotrajne skrbi kako bi se zadovoljile rastuće potrebe u svjetlu starenja stanovništva diljem Europe i dalje je valjani razlog za zabrinutost. S obzirom na pritisak na održivost i funkcioniranje sustavâ dugotrajne skrbi, SPC prepoznaje potrebu za sve proaktivnijim pristupom u području politika, kojim bi se istodobno nastojala ojačati prevencija i potaknuti učinkovito, troškovno učinkovito pružanje skrbi, bez ugrožavanja njezine kvalitete, pristupačnosti i uvjeta za samostalan život.

---