



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 4. lipnja 2021.
(OR. en)

9147/21

SOC 372
EMPL 278
ECOFIN 564
EDUC 221
SAN 359
GENDER 70
ANTIDISCRIM 70

NAPOMENA

Od: Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za: Odbor stalnih predstavnika / Vijeće

Predmet: Europski semestar
a) Ocjena provedbe preporuka za pojedine zemlje za 2020. i relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019. – mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu
– potvrđivanje

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeno mišljenje s ciljem njegova potvrđivanja na sastanku Vijeća (EPSCO) 14. lipnja 2021.

Mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o ciklusu europskog semestra za 2021.

Preambula

Na temelju odredaba iz glava IX. i X. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU), mandata odborâ iz članaka 150. i 160. i odluka Vijeća o osnivanju tih odbora Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu proveli su analizu provedbe preporuka Vijeća za pojedine zemlje za 2020. i dijelova relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019. u području zapošljavanja, socijalne zaštite i socijalne uključenosti (**odjeljak 2.** ovog mišljenja). **Odjeljak 1.** sadrži stajališta odborâ o aspektima upravljanja europskim semestrom.

Odjeljak 1.

Opći aspekti upravljanja ciklusom europskog semestra za 2021. i stajališta o budućnosti semestra

Tijekom proteklog desetljeća europski semestar bio je okvir za koordinaciju ekonomskih politika u EU-u kojim se na integriran način obuhvaćaju fiskalna, gospodarska i socijalna politika te politika zapošljavanja.

Upravljanje zapošljavanjem i socijalnom politikom u potpunosti je uključeno u europski semestar¹. Članak 148. UFEU-a temelj je za niz zadaća koje su povjerene Ugovorom, pri čemu sve te zadaće podrazumijevaju ključnu ulogu Odbora za zapošljavanje: smjernice za zapošljavanje, zajedničko izvješće o zapošljavanju te druge aktivnosti praćenja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja. Ugovorom se od država članica zahtijeva da doprinose „usklađenoj strategiji zapošljavanja” ... „na način koji je u skladu” s općim smjernicama ekonomskih politika (članak 146. UFEU-a). Osim toga, odlukama Vijeća o osnivanju Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu pozivaju se ta dva odbora da doprinose svim aspektima europskog semestra u okviru svojih nadležnosti i o njima izvješćuju Vijeće.

U skladu s člankom 148. UFEU-a Odbor za zapošljavanje svake godine ispituje mjere koje su države članice poduzele u provedbi svojih politika zapošljavanja u svjetlu smjernica za zapošljavanje, kako je utvrđeno u nacionalnim programima reformi, te o svojem ispitivanju obavješćuje Vijeće. Na temelju svojeg mandata Odbor za socijalnu zaštitu provodi sličnu analizu provedbe reformi u područjima za koja je nadležan. Rezultati tih aktivnosti praćenja dostavljaju se Vijeću i upotrebljavaju u raspravi o preporukama za pojedine zemlje koje se daju državama članicama (pri čemu se više od 40 % tih preporuka odnosi na otklanjanje izazova u području zapošljavanja, vještina i socijalne politike u ciklusima za 2019. i 2020.). Osim toga, na temelju navedenog ispitivanja i u suradnji s Odborom za socijalnu zaštitu Odbor za zapošljavanje dostavlja Europskom vijeću svoj doprinos zajedničkom izvješću o zapošljavanju u vezi sa stanjem zapošljavanja u Uniji i provedbom smjernica za zapošljavanje.

Zbog izbijanja pandemije bolesti COVID-19 početkom 2020. bile su potrebne **privremene prilagodbe europskog semestra**. Aktualna kriza zahtijevala je izvanredne mjere koje su dovele do uspostave Mehanizma za oporavak i otpornost, besprimjernog instrumenta financiranja za ulaganja i reforme namijenjenog ublažavanju gospodarskih i socijalnih posljedica krize i potpori uključivom i održivom gospodarskom oporavku te pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji.

¹ Pravna osnova europskog semestra utvrđena je u članku 121. UFEU-a o koordinaciji ekonomskih politika i u članku 148. o koordinaciji politike zapošljavanja.

Mehanizam za oporavak i otpornost utjecao je na vremenski okvir i rezultate europskog semestra, što je pak utjecalo na postupak multilateralnog nadzora kretanjâ u području zapošljavanja i socijalne politike. Konkretno, utvrđeno je da su planovi za oporavak i otpornost, a ne nacionalni programi reformi, glavni referentni dokumenti o inicijativama država članica u pogledu reformi u tom iznimnom ciklusu semestra. Izvješća za pojedine zemlje za 2021. zamijenit će Komisijina ocjena planova za oporavak i otpornost, dok se nefiskalne preporuke za pojedine zemlje 2021. neće objaviti. Osim toga, multilateralna preispitivanja u okviru Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu iz 2021. provedena su prije objave planova za oporavak i otpornost, što odborima nije omogućilo da u dovoljnoj mjeri u obzir uzmu potencijal koji mjere predviđene u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost imaju za provedbu preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2020. u području zapošljavanja i socijalnih pitanja. U postupku upravljanja Mehanizmom za oporavak i otpornost nije predviđena formalna uloga Vijeća za zapošljavanje, socijalnu politiku, zdravstvo i pitanja potrošača i njegovih savjetodavnih tijela, što je znatno odstupanje od prethodnih godina kada su Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu bili uključeni u sve aspekte europskog semestra koji su u njihovoj nadležnosti.

U tom kontekstu **Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu nastavili su pratiti napore koje države članice ulažu u provedbu preporuka za pojedine zemlje za 2020. i relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019.** Ta dva odbora zajednički su razmotrila međusektorska pitanja, što je omogućilo sveobuhvatno razmatranje zajedničkih izazova i oblikovanje odgovarajućih odgovora politika. Znatnim proširenjem već ustaljenih horizontalnih rasprava Odbori su stavili veći naglasak na multilateralne i tematske aspekte svojeg rada. Time su se državama članicama pružile dodatne mogućnosti za sudjelovanje u temeljitim raspravama o tome kako riješiti strukturne i nove izazove, čime se nadopunjuju preispitivanja preporuka za pojedine zemlje.

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu nastavili su zahtijevati uključivanje **relevantnih odbora i savjetodavnih tijela drugih sastava Vijeća** u svoje aktivnosti povezane s europskim semestrom. Odbor za zapošljavanje održavao je rasprave o preporukama za pojedine zemlje u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina zajedno s Odborom za obrazovanje, dok je Odbor za socijalnu zaštitu preko svojih nacionalnih delegata zahtijevao sudjelovanje Radne skupine na visokoj razini za javno zdravstvo. Te interakcije ojačale su politički sadržaj rasprava i dovele do sveobuhvatnijeg razmatranja pitanjâ u nadležnosti Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu.

Privremeno izmijenjeni postupak semestra utjecao je na interakcije s Odborom za ekonomsku politiku, socijalnim partnerima i predstavnicima organizacija civilnog društva. Konkretno, zbog nepostojanja nefiskalnih preporuka za pojedine zemlje u 2021. su **smanjene mogućnosti za zajednički rad odborâ Vijeća EPSCO i Vijeća ECOFIN u vezi sa semestrom**. Međutim, u travnju 2021. Odbor za zapošljavanje i Odbor za ekonomsku politiku održali su zajedničku stratešku razmjenu u vezi s temama od zajedničkog interesa, koje su ujedno važne za upravljanje europskim semestrom (Akcijski plan za socijalni stup, s posebnim naglaskom na glavnim ciljevima EU-a i revidiranom pregledu socijalnih pokazatelja; preporuka Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju (EASE) i provedba instrumenta za potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE)). Odbori Vijeća EPSCO nastavit će tražiti dodatne mogućnosti za redovitu i tješnju suradnju odborâ u sljedećem ciklusu semestra i nakon toga te će i dalje predano prikupljati stajališta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu smatraju da je **europski semestar i dalje učinkovit koordinacijski alat** za poticanje održivog i uključivoga gospodarskog rasta, konkurentnosti, zapošljavanja i promicanje odgovarajuće socijalne zaštite i socijalne uključenosti, posebno tijekom trenutačne krize. U Zaključcima Vijeća EPSCO o godišnjoj strategiji održivog rasta za 2021. ministri i ministrice pozvali su na što skorije vraćanje cjelovitom ciklusu semestra kojim se omogućuje sveobuhvatan postupak multilateralnog nadzora u području politika zapošljavanja i socijalnih politika, uz istodobno jačanje integrirane koordinacije ekonomskih politika, politika zapošljavanja i socijalnih politika.

Kad je riječ o postupovnim prilagodbama u vezi s ciklusom semestra za 2021., članovi smatraju da su promjene zbog Mehanizma za oporavak i otpornost opravdane. Izmijenjeni zahtjevi u pogledu izvješćivanja omogućili su državama članicama da se usredotoče na hitne političke odgovore i reforme za borbu protiv krize. Međutim, te bi prilagodbe trebale ostati privremene, a **članovi dvaju odbora uvelike podupiru pravodobno ponovno pokretanje sveobuhvatnog postupka semestra, na način da se već u sljedećem ciklusu ponovno uspostave svi ključni elementi semestra**.

Konkretno, ta dva odbora smatraju da je **ključno osigurati odgovarajuće praćenje kretanjâ u području zapošljavanja i socijalne politike te odgovora politika**. Članovi su naglasili da je postupak semestra snažno usmjeren na budućnost i da se treba u prvome redu usredotočiti na dugoročne strukturne izazove sa širim područjem nadležnosti koje nadilazi reforme i ulaganja predviđene u okviru planova za oporavak i otpornost.

U tom bi pogledu **nacionalni programi reformi** trebali ostati relevantan alat za izvješćivanje o strukturnim reformama i napretku u provedbi preporuka za pojedine zemlje, dok bi ocjenjivanje provedbe planova za oporavak i otpornost trebalo u potpunosti uključiti u postupak semestra. U tom kontekstu **trebalo bi bolje formulirati vezu između nacionalnih programa reformi i planova za oporavak i otpornost**. Budući da nacionalni programi reformi obuhvaćaju širi opseg pitanja u okviru sveobuhvatnog postupka semestra, u te bi se programe moglo uključiti izvješćivanje o provedbi planova za oporavak i otpornost, među ostalim o ostvarenju ključnih etapa i ciljeva iz planova za oporavak i otpornost. Važno je izbjeći udvostručivanje pri izvješćivanju. Nadalje, u skladu sa svojim mandatom odbori Vijeća EPSCO smatraju da bi trebali biti uključeni u raspravu o provedbi i praćenju planova za oporavak i otpornost i nacionalnih programa reformi.

Odbori smatraju da bi trebalo zadržati aspekte **multilateralnog nadzora** u postupku semestra. Počevši od sljedećeg ciklusa trebalo bi ponovno uvesti sveobuhvatna i redovita **izvješća za pojedine zemlje** iz prethodnih ciklusa kako bi poslužila kao temelj za razmjenu informacija između Komisije i država članica u pogledu napretka u provedbi preporuka za pojedine zemlje. Osim toga, Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu i dalje smatraju da bi trebalo ponovno uvesti nefiskalne **preporuke za pojedine zemlje**, među ostalim zbog važnosti zapošljavanja i socijalnih pitanja u programima reformi država članica. Mnoge države članice podupiru **preporuke za pojedine zemlje s višegodišnjom dimenzijom u određenim područjima politika, koje bi bile popraćene godišnjim izvješćima za pojedine zemlje i multilateralnim nadzorom**.

Zajedničkim izvješćem o zapošljavanju trebao bi se i dalje davati godišnji pregled ključnih kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja u Europskoj uniji, uključujući napore koje države članice ulažu u reforme. Zajedničko izvješće o zapošljavanju i dalje je prikladan alat za praćenje i analizu. U budućnosti može i dalje odražavati utjecaj pandemije na kretanja u području zapošljavanja i socijalnih pitanja, uz istodobno proširenje analitičke osnove uključivanjem novih glavnih ciljeva EU-a i revidiranog pregleda socijalnih pokazatelja, a možda i uz odražavanje mjera za oporavak i otpornost koje države članice provode u kontekstu svojih planova za oporavak i otpornost. Zajedničko izvješće o zapošljavanju u budućnosti bi trebalo nastaviti pratiti provedbu smjernica za zapošljavanje kako je propisano Ugovorom i izvješćivati o provedbi načela socijalnog stupa koja su uključena u smjernice za zapošljavanje. Ostali postojeći alati Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu namijenjeni praćenju također su i dalje relevantni te bi trebali nastaviti doprinositi postupku semestra.

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu ujedno su pozdravili poveznice sa semestrom u **Akcijском planu za europski stup socijalnih prava**. Glavni ciljevi EU-a u području zapošljavanja, vještina i socijalne politike izneseni u tom planu odgovor su na pozive dvaju odbora te ministara i ministrica Vijeća EPSCO na daljnje postupanje u vezi sa strategijom Europa 2020. Nakon Izjave iz Porta² glavni ciljevi najavljeni u Akcijском planu za europski stup socijalnih prava trebali bi se u potpunosti uključiti u europski semestar, na temelju iskustva sa strategijom Europa 2020.

² Europsko vijeće, 8. svibnja 2021., Izjava iz Porta. Čelnici i čelnice EU-a pozdravili su na sastanku na vrhu u Portu „nove glavne ciljeve EU-a [...] te revidirani pregled socijalnih pokazatelja koji su predloženi u Akcijском planu, koji će pomoći u praćenju napretka u provedbi načela socijalnog stupa, uzimajući u obzir različite nacionalne okolnosti te kao dio okvira za koordinaciju politika u kontekstu europskog semestra”.

Kada je riječ o budućnosti, odbori prepoznaju da se iz ciklusa semestra za 2021. mogu izvući pozitivne pouke, ali ponovno ističu da bi trebalo zadržati **ulogu Vijeća EPSCO i njegovih savjetodavnih tijela** u skladu s prethodnim ciklusima semestra te uz potpunu primjenu Ugovora (članak 148. UFEU-a) i odgovarajućih mandata dvaju odbora. Budući da je semestar postao okvir za upravljanje Mehanizmom za oporavak i otpornost te Akcijskim planom za europski stup socijalnih prava, možda će biti potrebne određene promjene u budućem postupku semestra. Međutim, i dalje je važno održati **ravnotežu između privremenih, ciljanih prilagodbi povezanih s pokretanjem Mehanizma za oporavak i otpornost i šire svrhe semestra**. Napori za pojednostavnjenje i optimizaciju budućih ciklusa semestra trebali bi uključivati **dijalog s državama članicama i odgovarajuću raspravu u okviru relevantnih sastava Vijeća i njihovih savjetodavnih tijela**. Suradnju između savjetodavnih odbora Vijeća EPSCO i drugih pripremnih tijela Vijeća, posebno Odbora za ekonomsku politiku, Odbora za obrazovanje i Radne skupine na visokoj razini za javno zdravstvo, trebalo bi dodatno ojačati u kontekstu sveobuhvatnog postupka semestra. Trebalo bi osigurati i kontinuirano sudjelovanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva.

Odjeljak 2.:

Glavni nalazi iz multilateralnih nadzornih preispitivanja provedbe preporuka za pojedine zemlje za 2020. i relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019. koja su obavili Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu: kriza je poslužila kao katalizator djelovanja, no treba uložiti dodatne napore kako bi se kratkoročne mjere povezale s dugoročnim strukturnim reformama

Multilateralni nadzor, koji obuhvaća istorazinske ocjene napora koje države članice ulažu u provedbu reformi, jedna je od osnovnih zadaća Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu. On ima ključnu ulogu u okviru europskog semestra jer se njime omogućuje zajedničko razumijevanje međusobno povezanih izazova i podupire rad država članica na provedbi reformi razmjenom znanja o politikama i najboljih praksi.

U 2020. je zbog pandemije bolesti COVID-19 bila potrebna privremena prilagodba europskog semestra, kao i uspostava Mehanizma za oporavak i otpornost i njegovo uključivanje u postupak europskog semestra. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu prilagodili su svoje aktivnosti povezane s europskim semestrom i nastavili pratiti napore država članica u provedbi reformi putem multilateralnih preispitivanja usmjerenih na preporuke za pojedine zemlje za 2020. te elemente preporuka za pojedine zemlje za 2019. koji se i dalje smatraju relevantnima.

U prvoj polovini 2021. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu proveli su 112 takvih preispitivanja, uključujući 14 preispitivanja u područjima od zajedničkog interesa, koja su zajednički provela ta dva odbora. Preispitivanja u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina (njih ukupno 26) zajednički su proveli Odbor za zapošljavanje i Odbor za obrazovanje. Osim tih preispitivanja, preispitivanje provedbe Preporuke Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada, koje je obavljeno 2020., prvi je put organizirano kao zajednička tematska rasprava Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu.

Za sva preispitivanja za pojedine zemlje evaluacije su se temeljile na izvješćima država članica o najnovijim mjerama koje su poduzele, nakon čega su ostale države članice i Komisija ocijenile te mjere. Kako bi se naglasio multilateralni aspekt preispitivanja, u 2021. ojačan je tematski element, i to u obliku detaljnih rasprava o svakom području politika za koje su odbori nadležni. Tematska priroda rasprava u okviru navedenih dvaju odbora doprinijela je pripremi horizontalnih zaključaka, koji su predstavljeni u ovom odjeljku.

Reforme u području aktivnih politika tržišta rada i javnih službi za zapošljavanje

U veljači 2021. provedeno je 20 preispitivanja u području aktivnih politika tržišta rada i javnih službi za zapošljavanje. Naglasak je uglavnom bio na odgovorima politika u kontekstu bolesti COVID-19, kao što su programi skraćenog radnog vremena, te su se rješavali strukturni aspekti kao što su informiranje mladih i ranjivih skupina te djelotvornost javnih službi za zapošljavanje u pružanju usluga nezaposlenima i tražiteljima zaposlenja, posebno u kontekstu pandemije.

Izbijanje pandemije snažno je potaknulo države članice da svoje napore usmjere na ublažavanje utjecaja krize na radnike, kućanstva i poduzeća. Odgovor je uključivao kombinaciju fiskalnih mjera, mjera u području zapošljavanja i mjera socijalne politike. Programi skraćenog radnog vremena i subvencije za plaće uglavnom su se upotrebljavali kao potpora očuvanju radnih mjesta. U nekim su se slučajevima programi temeljili na postojećim instrumentima koji su, međutim, prošireni i/ili prilagođeni, a u drugima su uvedene *nove* mjere.

Utjecaj pandemije bio je asimetričan, odnosno u pogledu ozbiljnosti ona je u različitim razmjerima utjecala na radnu snagu. Zbog toga su pruženi različiti oblici financijske pomoći, posebno samozaposlenim osobama ili onima s netipičnim ugovorima, uključujući sezonske radnike i druge ranjive skupine, pri čemu su mladi i žene obično prekomjerno zastupljeni među osobama s ugovorima na određeno vrijeme. Međutim, pravodobna potpora imala je ključnu ulogu u ublažavanju ukupnog učinka krize na razine zaposlenosti, osiguravanju očuvanja radnih mjesta i postavljanju temelja za upravljanje promjenama radnog mjesta. U više država članica mjere za borbu protiv krize osmišljene su u suradnji sa socijalnim partnerima.

Osim toga, države članice ojačale su aktivne politike tržišta rada, posebno u pogledu osposobljavanja i savjetovanja tražitelja zaposlenja i radnika koji su izloženi visokom riziku od gubitka posla. Osim mjera za subvencionirano zapošljavanje, provedene su i mjere učenja na daljinu, oblici prekvalifikacije i unapređenja vještina te mjere digitalnog osposobljavanja kako bi se pružila potpora radnicima (uključujući privremeno otpuštene radnike) i tražiteljima zaposlenja. Države članice često su primjenjivale i fleksibilne radne uvjete kao što je rad na daljinu, iako je u nekim slučajevima trebalo preispitati nacionalni regulatorni okvir. Provedene su i privremene prilagodbe sustavâ socijalne zaštite.

Općenito, države članice uglavnom su se bavile elementima preporuka za pojedine zemlje povezanim s ublažavanjem učinka krize na zapošljavanje, iako je u većini država članica koje se preispituju potrebno uložiti više napora u rješavanje pitanja sve veće nezaposlenosti mladih i pružanje potpore ranjivim skupinama.

Istaknute su i neke slabosti koje se uglavnom odnose na odgovore politika na strukturne izazove. Tijekom rasprave na vidjelo je izišlo da je u nekoliko država članica kriza uzrokovana bolešću COVID-19 prekinula ili usporila provedbu poticajnih reformi i reformi javnih službi za zapošljavanje. I dalje postoje važni izazovi u pogledu kapaciteta i organizacije javnih službi za zapošljavanje, sudjelovanja tražitelja posla u aktivnim politikama tržišta rada, učinkovite i ciljane potpore tražiteljima zaposlenja, mladima koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih (NEET) i drugim ranjivim skupinama kao što su osobe s invaliditetom i osobe migrantskog podrijetla te uklanjanja prepreka sudjelovanju na tržištu rada. U većini država članica i dalje su potrebne strukturne reforme utemeljene na ciljanim pristupima kako bi se riješila ta pitanja ili je, u nekim slučajevima, provedba još u ranoj fazi. Unatoč tome, uloženi su ili se planiraju uložiti napori u povećanje broja zaposlenika i poboljšanje tehnološke opreme koja se upotrebljava u javnim službama za zapošljavanje, među ostalim ulaganjem u digitalizaciju usluga kako bi se povećali njihovi kapaciteti i osigurao kontinuitet tijekom pandemije i nakon nje.

Dostupnost financiranja sredstvima EU-a (posebno iz ESF-a, SURE-a i inicijative REACT-EU) doprinijela je znatnom povećanju nacionalnih resursa namijenjenih provedbi programâ skraćenog radnog vremena i sličnih mjera za očuvanje radnih mjesta i pružanje potpore tražiteljima zaposlenja, kao i mjera za potporu kapacitetima javnih službi za zapošljavanje. Međutim, izražena je zabrinutost u vezi s dugoročnijom situacijom nakon što hitne mjere potpore budu obustavljene. To je ujedno usko povezano s cjelokupnim postupkom gospodarskog restrukturiranja i izazovom procjene održivosti poduzeća kao temeljem za prilagodbu programâ skraćenog radnog vremena i potpore subvencijama za plaće. U tom bi pogledu trebalo u obzir uzeti i raširenost nedostatka vještina u nekim sektorima. Države članice razmatraju i nove reforme i ulaganja u području poticajnih mjera, uz upotrebu sredstava iz instrumenta *Next Generation EU* putem Mehanizma za oporavak i otpornost.

Postoji opća suglasnost o tome da je potrebno uvesti mjere kojima se potiče premještanje radnika na tržištu rada, pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti mogućnostima zapošljavanja onih skupina koje su najviše pogođene krizom, posebno mladih, žena, osoba s invaliditetom i osoba migrantskog podrijetla. U tom kontekstu države članice uglavnom razmatraju uvođenje i provedbu mjera usavršavanja i prekvalifikacije kao jedan od glavnih prioriteta budućeg djelovanja u području politika, u skladu s digitalnom i zelenom tranzicijom.

Kako bi se procijenio utjecaj pandemije i, prema potrebi, pružila dodatna potpora potrebni su kontinuirano praćenje i evaluacije učinka.

Reforme u području sudjelovanja žena na tržištu rada s obzirom na pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te dugotrajnoj skrbi

U travnju 2021. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu zajednički su preispitali relevantne preporuke za pojedine zemlje za 2019. za četiri države članice i jednu preporuku za pojedinu državu članicu za 2020. u pogledu sudjelovanja žena na tržištu rada s obzirom na pristup ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te dugotrajnoj skrbi, uključujući, za jednu državu članicu, integraciju aktivnih politika tržišta rada i socijalnih politika.

Tijekom rasprave pojavio se niz zajedničkih izazova u području politika, među ostalim u pogledu trajne razlike u zaposlenosti, visokog udjela žena zaposlenih u nepunom radnom vremenu, rodni razlika u plaćama i mirovinama, i njihovih uzroka. Iako obveze skrbi imaju važnu ulogu u sudjelovanju žena na tržištu rada, rodni stereotipi također su prisutni i znatno utječu na ishode. Stoga je istaknuta snažna rodna dimenzija u sektoru dugotrajne skrbi i njezin utjecaj na formalne radnike i neformalne pružatelje skrbi.

Neke države članice napomenule su da se veći udio žena koje rade u nepunom radnom vremenu ponekad bilježi i prije zasnivanja obitelji te da se ne mijenja kako vrijeme odmiče. Kad je riječ o rodni razlikama u plaćama i mirovinama, otklanjanje tih razlika može se poduprijeti različitim pristupima povećanju transparentnosti na tržištu rada, među ostalim s pomoću digitalnih i analitičkih instrumenata.

Države članice ulažu u rani i predškolski odgoj i obrazovanje kako bi poboljšale dostupnost i kvalitetu usluga. Tijekom rasprave podsjetilo se i na relevantnost ciljeva iz Barcelone.

U raspravi o obiteljskim politikama kojima se podupire sudjelovanje žena na tržištu rada istaknuta je, uz dobro osmišljene naknade, i uloga usluga, posebno ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja. Koordinacija među različitim razinama vlasti može biti važna za osiguravanje dostupnosti usluga. Naknade za socijalnu pomoć trebaju biti povezane s poticajnim politikama, što u nekim slučajevima zahtijeva dodatne napore država članica kako bi se poboljšala koordinacija među različitim uključenim strukturama vlasti. Općenitije govoreći, za učinkovitost politika važna je koordinacija i suradnja među različitim dionicima.

Neke države članice provele su reforme roditeljskih dopusta i naknada te povećale naknade za očinski dopust kako bi poboljšale ravnotežu između poslovnog i privatnog života. Naglašena je i važnost aktivnih politika tržišta rada i mjera za informiranje putem ciljanih usluga za najranjivije skupine.

U raspravi se pokazalo da proširenje formalnih usluga dugotrajne skrbi može biti učinkovit instrument za potporu sudjelovanju žena na tržištu rada. Relevantne mjere politike uključuju, među ostalim, razvoj skrbi kod kuće i usluga u zajednici (npr. centri za dnevnu skrb).

Neke države članice u velikoj mjeri upotrebljavaju sredstva iz Europskog socijalnog fonda (ESF) kako bi poduprle ulaganja u rani i predškolski odgoj i obrazovanje te dugotrajnu skrb, a nekoliko njih planira upotrijebiti sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U tom je pogledu naglašena važnost održivosti takvih ulaganja.

Kao važni elementi za učinkovite politike istaknuti su praćenje i evaluacija politika.

Reforme u područjima segmentacije tržišta rada, plaća, oporezivanja rada i neprijavljenog rada

Područja politika koja se odnose na segmentaciju tržišta rada, plaće, oporezivanje rada i neprijavljeni rad i dalje su od strukturne važnosti, među ostalim u trenutačnom kontekstu obilježenom znatnim promjenama obrazaca zapošljavanja zbog pandemije bolesti COVID-19. U veljači 2021. Odbor za zapošljavanje proveo je preispitivanja u tim područjima politika u devet država članica, u prvome redu u pogledu relevantnih elemenata preporuka za pojedine zemlje za 2019.

Pandemija bolesti COVID-19 razotkrila je već postojeće slabosti na tržištima rada, a do gubitka radnih mjesta zbog pandemije došlo je uglavnom u sektorima u kojima prevladavaju manje sigurni oblici zaposlenja, a to uključuje samozapošljavanje i nerazmjerno utječe na ranjive skupine i mlade, među ostalim zbog njihove prevelike zastupljenosti među radnicima u nestandardnim oblicima zaposlenja. Strukturni izazovi stoga su bili dodatno naglašeni tijekom krize. Vjerojatno će ih se moći prevladati politikama kojima se uklanjaju strukturni nedostaci, podupire uključiviji i održiviji rast i rješavaju izazovi i mogućnosti zelene i digitalne tranzicije.

Prije krize uzrokovane bolešću COVID-19 proveden je niz reformi kako bi se riješilo pitanje segmentacije tržišta rada, a pandemija je u nekim slučajevima usporila njihovu provedbu ili učinak. Programi skraćenog radnog vremena i potpora samozaposlenim osobama i dalje se opsežno upotrebljavaju u trenutačnom kontekstu, pri čemu se te hitne mjere znatno iskorištavaju. Aktivne politike tržišta rada poboljšane su i prilagođene utjecaju pandemije te su uključivale poticaje za zapošljavanje. Istaknuto je da je za uspješnu provedbu tih vrsta mjera ključno da budu dobro oblikovane te da postoji dostatna osviještenost među poslodavcima. Potreban je uravnotežen pristup kako bi se u obzir uzeli aspekti otvaranja/gubitka radnih mjesta i potreba za daljnjim naporima za smanjenje segmentacije tržišta rada. Uz potrebe u pogledu kvalitete radnih mjesta i preraspodjele potrebno je uzeti u obzir očuvanje radnih mjesta i potporu otvaranju novih radnih mjesta.

U određenim slučajevima postoji rizik da bi mjere za borbu protiv krize mogle prebaciti fokus s dugoročnih, strukturnih prepreka na trajnije vrste zaposlenja. U mnogim su državama članicama rad inspektoratâ rada i mjere za jačanje njihovih kapaciteta ključni čimbenici za smanjenje segmentacije tržišta rada. U tu se svrhu na učinkovit način mogu kombinirati poticaji kao što su subvencije za zapošljavanje i odvratajuće mjere u obliku novčanih kazni. Iako je važno analizirati i ocijeniti učinak mjera poduzetih kako bi se segmentacija smanjila, prepoznaje se da bi to moglo biti teško zbog utjecaja aktualne pandemije bolesti COVID-19, posebno s obzirom na ograničenja i usmjerenost na mjere poduzete za očuvanje radnih mjesta.

Što se tiče rodni razlika u plaćama, važno je analizirati temeljne uzroke i poduzeti sveobuhvatne mjere, među ostalim prilagodbom sustava naknada, kako je prikazano u jednom od preispitanih slučajeva.

Alati IKT-a mogu biti korisni u rješavanju pitanja segmentacije tržišta rada i podizanju svijesti o njezinim štetnim posljedicama, kao i u borbi protiv rodni razlika u plaćama. Nekoliko država članica izvijestilo je da će mjere u tom području biti uključene u planove za oporavak i otpornost, dok su u nekoliko država članica rasprave još u tijeku.

Što se tiče oporezivanja rada, ostvaren je napredak u pogledu daljnjeg smanjenja poreznog opterećenja rada, posebno za niske i srednje dohotke, uglavnom putem mjera u obliku poreznih olakšica i smanjenja socijalnih doprinosa. Neke od mjera koje su nedavno provedene u državama članicama osmišljene su kako bi se poduzećima pomoglo da se nose s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 i mogu biti privremene, no poduzete su i trajne mjere.

Izražena je zabrinutost u pogledu toga jesu li te porezne promjene srednjoročno fiskalno neutralne s obzirom na to da je ostvaren neznatan napredak u prebacivanju opterećenja na porezne osnovice kojima se u većoj mjeri podupire uključiv i održiv rast. Još ima prostora za takvo preusmjerenje poreza, što je važno u trenutačnom kontekstu jer bi se time moglo doprinijeti uključivom oporavku i poduprijeti zelenu tranziciju. I dalje su prisutna druga pitanja povezana s poreznim sustavom, osobito posebne rupe u zakonu ili neučinkovitost te odvratanje od rada primatelja drugog dohotka koji žive u paru. Potonja točka ujedno je i pitanje rodnog jaza s obzirom na to da su primatelji drugog dohotka uglavnom žene.

Kad je riječ o neprijavljenom radu, naglašena je važnost višedimenzionalnih strategija te ključna uloga inspektorata rada i suradnje među različitim tijelima. Spomenuta je i potreba za donošenjem sveobuhvatnih strategija za rješavanje različitih i višeslojnih aspekata neprijavljenog rada.

Neke države članice namjeravaju uključiti mjere u tim područjima u svoje planove za oporavak i otpornost ili iskoristiti financijsku potporu iz inicijative REACT-EU i fonda ESF+.

Općenito u obzir treba uzeti promjene koje su nastupile zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Zbog nove stvarnosti koja je proizišla iz krize neki analitički alati i koncepti zastarjeli su ili su potrebni sveobuhvatniji analitički pristupi jer podjela između privremenog i trajnog zaposlenja više nije jedini razlikovni kriterij. Porast novih oblika rada, posebno rad na platformama, istaknut je kao pitanje koje će trebati dodatno razmotriti s obzirom na aspekte segmentacije.

U preispitivanju su istaknuti i relevantni odgovori politika za rješavanje izazova u preispitanim područjima politika, tj. potreba za pružanjem potpore inspektoratima rada u rješavanju pitanja neprijavljenog rada i segmentacije rada, važnost preispitivanja zakonodavstva o zaštiti radnih mjesta i regulatornih nedostataka kako bi se riješilo pitanje segmentacije, potreba za cjelovitom institucijskom strategijom koja uključuje reforme poreznog sustava, politike za postizanje ravnoteže između poslovnog i privatnog života, ulaganja u strukture rane skrbi za djecu, jednake plaće i druge politike kojima se podupiru jednake mogućnosti s ciljem smanjenja rodni razlika.

Socijalni dijalog – redovito preispitivanje

Odbor za zapošljavanje zajedno je s europskim i nacionalnim socijalnim partnerima u prosincu 2020. održao godišnje preispitivanje socijalnog dijaloga. Preispitivanje je usmjereno na ocjenu napretka u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2020., no pruža uvid i u uključenost socijalnih partnera u kontekstu krize uzrokovane bolešću COVID-19, kao i u izradu nacionalnih programa reformi i planova za oporavak i otpornost.

U dotičnim državama članicama uspostavljeni su okviri za socijalni dijalog, no potrebni su daljnji naponi kako bi se uspostavila smisljena uključenost socijalnih partnera u oblikovanje politika i socijalni dijalog koji dobro funkcionira. Veliku zabrinutost i dalje izazivaju praktični aspekti savjetovanja sa socijalnim partnerima u pogledu transparentnosti, pravodobnosti i smislenosti, kao i u pogledu njegova stvarnog učinka na oblikovanje politika. Zabilježeni su i neki ohrabrujući pomaci, osobito u vezi s pojačanim sudjelovanjem socijalnih partnera u oblikovanju mjera za borbu protiv krize i u određivanju minimalne plaće. Neke države članice u ranoj fazi uključuju socijalne partnere u oblikovanje posebnih mjera.

Socijalni partneri smatraju da su i dalje potrebna redovitija i pravodobna savjetovanja kako bi se osiguralo da na odgovarajući način mogu doprinijeti razvoju politika. Pri savjetovanju sa socijalnim partnerima vlade bi također mogle sustavno pružati povratne informacije o tome kako se postupalo s njihovim prijedlozima.

Izgradnja kapaciteta socijalnih partnera s dugoročnijim izgledima i dalje je važan cilj. U tom je pogledu istaknuta posebna uloga Europskog socijalnog fonda, kao i potreba za redovitom evaluacijom učinkovitosti takvih ulaganja, među ostalim u pogledu kvalitete doprinosâ socijalnih partnera.

Reforme u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina

Kao i prethodnih godina, Odbor za zapošljavanje u ožujku 2021., zajedno s Odborom za obrazovanje, preispitao je relevantne preporuke za pojedine zemlje u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina. Preispitivanja su obuhvatila 26 država članica, a općenito su uključivala preporuke za pojedine zemlje za 2020. i relevantne elemente preporuka za pojedine zemlje za 2019. U slučaju triju država članica preispitane su samo preporuke za pojedine zemlje za 2019. (ili određeni dijelovi tih preporuka).

Napori u pogledu reformi u području obrazovanja i vještina poduzeti su već prije pandemije, a neke države članice nastavile su s tim djelovanjima i za vrijeme njezina trajanja. Kako bi se suočile s krizom, nekoliko država članica povećalo je proračune za jačanje ulaganja u obrazovanje i vještine, osobito u osnovne digitalne vještine, infrastrukturu i internetska rješenja kao što su digitalne platforme, koje su se pokazale ključnim elementima za neometano odvijanje učenja, osposobljavanja i rada tijekom razdoblja ograničenja kretanja. Neke države članice u okviru tih nastojanja istražuju i inovativne pristupe kao što su digitalni vaučeri i individualni računi za učenje.

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pogoršala je već postojeće izazove povezane s obrazovanjem i vještinama. Mjere ograničavanja kretanja i ograničavanja socijalnih kontakata dodatno su naglasile probleme povezane s digitalnim jazom i nejednakim pristupom obrazovanju i osposobljavanju. Istodobno se oblici prekvalifikacije i unapređenja vještina smatraju ključnim elementima za potporu oporavku, poboljšanje otpornosti gospodarstva i poticanje digitalne i zelene tranzicije. Određeni nedostaci vještina i njihova neusklađenost, osobito u sektoru informacijskih i komunikacijskih tehnologija, također su se pogoršali usprkos porastu nezaposlenosti.

Države članice u pravilu kombiniraju odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 s dugoročnijim odgovorom na strukturne izazove, među ostalim s ciljem podupiranja učinkovitih prelazaka na tržištu rada na kvalitetnija radna mjesta, uz istodobno suočavanje s izazovima koje uzrokuju digitalna i zelena tranzicija. Znatna ulaganja i napori u pogledu reformi poduzeti su na svim razinama obrazovanja, uključujući rani i predškolski odgoj i obrazovanje, opće obrazovanje, početno i trajno strukovno obrazovanje i osposobljavanje, visoko obrazovanje i obrazovanje odraslih. Osim toga, države članice poduzele su mjere kako bi sustavi obrazovanja i osposobljavanja bolje odgovarali potrebama tržišta rada. Proveli su ili predvidjeli reforme za rješavanje pitanja povezanih s razlikama u obrazovanju i osposobljavanju te za smanjenje digitalnog jaza.

Mnoge inicijative politika idu u pravom smjeru. Međutim, napredak u provedbi preporuka za pojedine zemlje za 2019. i 2020. neujednačen je. Neki strukturni izazovi i dalje izazivaju veliku zabrinutost u nizu država članica te zahtijevaju daljnje djelovanje, osobito u vezi s: ranim napuštanjem školovanja, obrazovnim ishodima u općem obrazovanju te strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (među ostalim u vezi sa stopama slabih rezultata i rezultatima Programa za međunarodnu procjenu učenika (PISA), niskom razinom sudjelovanja odraslih u obrazovanju, nedostatnom razinom kvalificiranosti radne snage, socijalnim i teritorijalnim nejednakostima u pristupu obrazovanju, osposobljavanju, digitalnim vještinama i infrastrukturi. Tijekom preispitivanja istaknuta je teška situacija u kojoj se nalaze ranjive skupine i skupine u nepovoljnom položaju, kao i izazovi s kojima se osobe s invaliditetom suočavaju u sektoru obrazovanja i u pristupanju tržištu rada. Suradnja među dionicima u sektoru obrazovanja i osposobljavanja, ali i u sektorima tržišta rada i socijalne politike, nužna je kako bi se postigli učinkovitiji i sveobuhvatniji ishodi reformi. Praćenje i evaluacija također su važne sastavnice napora koji se ulažu u reforme.

Nekoliko država članica uz nacionalna sredstva u velikoj mjeri već upotrebljava ili planira upotrijebiti i dostupna sredstva EU-a kao što su Europski socijalni fond plus i Mehanizam za oporavak i otpornost kako bi se provele potrebne reforme. U tom bi pogledu bilo važno osigurati komplementarnost među različitim izvorima financiranja.

Nekoliko država članica podsjetilo je na ciljeve i prioritete Rezolucije Vijeća o strateškom okviru za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja u smjeru europskog prostora obrazovanja i šire (2021. – 2030.).

U kontekstu nacionalnih planova za oporavak i otpornost te programiranja sredstava kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. Odbor za zapošljavanje pozvao je i na aktivno i redovito uključivanje socijalnih partnera u pripremu i provedbu relevantnih reformi politike zapošljavanja i investicijskih mjera.

Uključivanje dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada — redovito preispitivanje

Preispitivanje **Preporuke Vijeća o integriranju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada** provedeno je u studenome 2020. Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu zajednički su proveli to treće polugodišnje preispitivanje s ciljem rasprave o integriranim odgovorima politika u kontekstu bolesti COVID-19. U preispitivanju iz 2020. analizirani su učinak pandemije na dugotrajno nezaposlene osobe te odgovori službi za zapošljavanje i socijalnih službi u kontekstu pružanja integriranih usluga. Ocjenjivalo se kako države članice otklanjaju izazove s kojima su se suočile dugotrajno nezaposlene osobe tijekom početnih faza gospodarske krize, koje su mjere uspostavljene radi sprečavanja povećanja dugotrajne nezaposlenosti te koji su mogući načini oporavka³.

Kad su posrijedi **službe za zapošljavanje**, individualno savjetovanje ili izrada profila te pristup uslugama i njihova dostupnost najteže su pogođeni krizom uzrokovanom bolešću COVID-19. Kriza je najmanje utjecala na registraciju i pružanje integriranih usluga. Zbog zdravstvenih i sigurnosnih razloga mnoge su države članice uložile napore u pružanje usluga putem interneta. Međutim, uspjeh tih napora je polovičan, a jedan od uzročnika jest nejednak pristup dugotrajno nezaposlenih i neaktivnih osoba internetskim uslugama, posebno osoba s nižom razinom vještina u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija.

Kad su posrijedi **socijalne službe**, preispitivanje je pokazalo da je pandemija negativno utjecala na pružanje usluga, osobito onih koje zahtijevaju osobni kontakt. Iako je razina potpore osobama u najosjetljivijim situacijama donekle održana, ta je potpora uglavnom bila usmjerena na pristup naknadama socijalne pomoći i kontinuitetu njihova pružanja. U nekim su državama članicama primatelji minimalnog dohotka bili jedna od prioritetnih ciljnih skupina. Čini se da su registracija i integracija usluga najmanje pogođene. Neke države članice uložile su dodatne napore kako bi poboljšale pristup naknadama.

³ Ključne poruke poslane su zasebno Vijeću EPSCO (siječanj 2021.), usp. 5623/21.

Neizvjesnost u pogledu dugoročnijih posljedica aktualne krize na potporu dugotrajno nezaposlenim osobama također je vrlo raširena s obzirom na to da je trenutačno naglasak uglavnom na odgovoru na neposredan učinak krize na gubitak i očuvanje radnih mjesta. U tom kontekstu napori za provedbu politika u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju morat će se usmjeriti na dovršetak programâ i mjera koji su prekinuti ili odgođeni zbog pandemije bolesti COVID-19, kao i na ciljanu kombinaciju usluga za dugotrajno nezaposlene osobe i njihovo integrirano pružanje.

Reforme u području socijalne zaštite i socijalne uključenosti

Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 snažan je podsjetnik na važnost sustavâ socijalne zaštite u ublažavanju gospodarskih i socijalnih posljedica smanjene gospodarske aktivnosti, kao i za omogućivanje socijalne uključenosti ranjivih osoba. Iako su sustavi socijalne zaštite u potpunosti ispunili svoju ulogu automatskih stabilizatora te mnogima zaštitili izvor zarade, kriza je ujedno istaknula strukturne nedostatke s obzirom na primjerenost i obuhvat mjera socijalne zaštite i socijalne uključenosti. Hitne mjere uvedene na razini EU-a i na nacionalnoj razini doprinijele su izbjegavanju velike socijalne krize diljem Europe.

U okviru europskog semestra 21 država članica primila je 2020. preporuku za pojedinu zemlju koja se odnosi na socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost. Iako su mnoge preporuke izdane u vezi s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, većina preporuka za pojedine zemlje odražavala je strukturne izazove koji su već postojali i istaknuti su u prethodnim ciklusima semestra, ali posebno u preporukama za pojedine zemlje za 2019. U preporukama se navode izazovi u području osiguravanja pristupa socijalnoj zaštiti za sve (npr. BG, CY, IT, NL, PT, RO, SI, SK), primjerenosti i obuhvata naknade za potporu dohotku, u kombinaciji s pristupom socijalnim i osnovnim uslugama (BG, EE, ES, HR, HU, LT, LV, PL, PT, RO, SK), među ostalim uz poseban naglasak na jačanju suradnje između javnih službi za zapošljavanje i socijalnih službi (EE, ES, HU, SK), pružanja stambenog prostora (IE) te cjenovno pristupačnog i kvalitetnog ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, među ostalim u kontekstu potpore sudjelovanju žena na tržištu rada (AT, CZ, IT, PL). Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu zajednički su preispitali izazove od zajedničkog interesa.

Kako se pandemija razvijala, sve su preispitane države članice uvele hitne mjere za jačanje i održavanje „uobičajenog” funkcioniranja svojih **sustava socijalne zaštite**, često paralelno s aktualnim reformama. Takve su mjere uključivale ublažavanje uvjeta prihvatljivosti, privremeno uvođenje novih naknada, povećanje postojećih programa potpore te uvođenje hitnih mjera kako bi se radnicima osigurao odgovarajući zamjenski dohodak.

Istodobno je kriza razotkrila nedostatke koji su već postojali u pristupu sustavima socijalne zaštite te razlike u njihovu obuhvatu u nizu država članica. Preispitivanja Odbora za socijalnu zaštitu potvrdila su da nisu sve skupine stanovništva učinkovito zaštićene te da se nekoliko skupina (posebno samozaposlene osobe i nestandardni radnici), koje su obično izložene većoj ekonomskoj nesigurnosti uz ograničeniji pristup socijalnoj zaštiti, i dalje suočava s poteškoćama. Privremene hitne mjere, kao što su programi skraćenog radnog vremena u koje su uložena znatna financijska sredstva, nisu u jednakoj mjeri koristile svim kategorijama radnika. Još je značajnije da su preispitivanja pokazala da se privremenim mjerama ne može zamijeniti potreba za proširenjem socijalne zaštite za one koji njome nisu obuhvaćeni na trajnijoj osnovi. Bit će potrebno uložiti više napora u strukturno rješavanje pitanja obuhvata, primjerenosti i prenosivosti pravâ na socijalnu zaštitu, u skladu s Preporukom Vijeća o pristupu socijalnoj zaštiti.

Kriza je također razotkrila postojeće nedostatke u pružanju **naknada socijalne pomoći**. Mnoge države članice uvele su privremene mjere za podupiranje dohotka kućanstava u nestabilnim situacijama. Te su mjere obuhvaćale ublažavanje kriterija prihvatljivosti, pojednostavnjenje administrativnih postupaka, poboljšanje razina naknada te pružanje dodatnih naknada u naravi ili poboljšanje usluga. Odgovori država članica povezani s krizom ukazali su na važnost odgovarajuće zaštite prihoda. Multilateralna preispitivanja potvrdila su potrebu za daljnjim strukturnim reformama u tom području. Oporavak bi se mogao poduprijeti snažnijom zaštitom minimalnog dohotka koja bi djelovala kao učinkovit automatski stabilizator te time zajamčila veću otpornost gospodarstava i društava na buduće krize. Države članice u budućnosti trebaju pojačati napore za poboljšanje učinkovitosti pružanja odgovarajuće potpore dohotku, koja je dobro povezana s pristupom visokokvalitetnim socijalnim uslugama i uključivim tržištima rada, u skladu s pristupom aktivnog uključivanja.

Pružanje **socijalnih usluga** pod golemim je pritiskom u razdoblju nakon pandemije bolesti COVID-19 jer su mjere ograničavanja kretanja, nedostatak osoblja, problemi u komunikaciji i poteškoće u koordinaciji s dionicima znatno utjecali na pružanje usluga. Upotreba internetskih alata i drugih informacijskih i komunikacijskih tehnologija pomogla je u osiguravanju nastavka pružanja usluga. Istodobno su čimbenici kao što su socioekonomski status, dob primatelja, teritorijalne nejednakosti i nedostatak infrastrukture doveli u pitanje pružanje usluga najranjivijim osobama. Dok je u preispitivanjima Odbora za socijalnu zaštitu prepoznat potencijal novih tehnologija u razvoju socijalnih usluga u današnjim društvima s brzo rastućom stopom digitalizacije, države članice trebale bi uzeti u obzir posebne potrebe najranjivijih skupina i njihovo veće oslanjanje na osobni kontakt za usluge. Potrebno je nastaviti s naporima za povećanje učinkovite suradnje i koordinacije među pružateljima usluga kako bi se osigurala jedinstvena kontaktna točka preko koje osobe mogu pristupiti relevantnoj potpori. U tu bi se svrhu kapaciteti relevantnih pružatelja usluga i koordinacija njihovih aktivnosti mogli dodatno ojačati.

Moguće je da je djelomično ili potpuno zatvaranje škola i ustanova za skrb o djeci tijekom pandemije uzrokovalo pogoršanje postojećih nejednakosti u uključivanju u **rani i predškolski odgoj i obrazovanje**. Kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i zatvaranje škola i ustanova za skrb o djeci mnoge su države članice uvele hitne mjere za potporu **roditeljima i pružateljima skrbi**, kao što su dodatne i privremene financijske naknade i nastavak pružanja skrbi o djeci za ključne radnike. Strukturne mjere koje države članice poduzimaju kako bi proširile sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te poboljšale njegovu kvalitetu uključuju snižavanje dobi za početak obveznog predškolskog obrazovanja ili osiguravanje univerzalnog besplatnog pristupa predškolskom obrazovanju, izgradnju i obnovu vrtića te povećanje potpore za školarinu za pohađanje dječjeg vrtića. I dalje će biti potrebni ciljani napori za pružanje potpore djeci koja su izložena riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti.

Pokazalo se da aktualna kriza ima **snažnu rodnu dimenziju**. Zbog zatvaranja škola tijekom pandemije opterećenje (neplaćenog) pružanja skrbi povećalo se i za žene i za muškarce, ali su žene bile jače pogođene. Zbog nedostatka (ili smanjenja) pružanja usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja smanjena je potpora sudjelovanju roditelja (posebno žena) na tržištu rada, koja je i dalje jedan od najučinkovitijih načina za rješavanje temeljnih uzroka siromaštva djece.

Nedostatak cjenovno pristupačnog stanovanja, **beskućništvo i stambena isključenost** rastući su problem u EU-u. Pandemija je uzrokovala još veći rast stopa beskućništva jer je kriza mnogim kućanstvima otežala plaćanje odgovarajućeg stambenog prostora, a istodobno poremetila izgradnju novih domova. Posebno su pogođeni vlasnici i privatni unajmljivači s niskim prihodima, ali i osobe s prosječnim dohotkom opterećene su povećanim troškovima stanovanja i održavanja.

Mjere za zaštitu najmoprimaca i korisnika hipotekarnih kredita uključivale su pružanje olakšica za plaćanja troškova stanovanja i hipoteka te drugih kućanskih troškova, obustavu deložacija za vrijeme trajanja krize te ponudu novih besamatnih osobnih zajmova ili osobnih zajmova s niskom kamatnom stopom. Neke su države članice povećale i svoje usluge potpore i skrbi za beskućnike proširenjem skloništa, prenamjenom noćnih skloništa u dnevna te distribucijom paketa pomoći (hrana i higijenski proizvodi). U planovima cijepjenja država članica trebalo bi se osigurati dostatno informiranje osoba u skloništima i beskućnika koji žive izvan skloništa. U strukturiranim naporima da se riješi problem beskućništva i stambene isključenosti prednost bi trebalo dati integriranim pristupima koji kombiniraju prevenciju, brz pristup trajnom stanovanju i pružanje usluga potpore. Potrebno je ubrzati i izgradnju novih socijalnih stanova.

Reforme u području mirovina

S obzirom na njihovu znatnu proračunsku težinu i rastuću važnost koju imaju za društvo u kontekstu sve starijih europskih društava i promjena na tržištima rada mirovine su područje na koje se stavlja naglasak od samog početka europskog semestra. Posljednjih godina otprilike tri četvrtine država članica primilo je preporuku u vezi s funkcioniranjem njihova mirovinskog sustava. Zbog posebnih okolnosti i izvanredne prirode krize uzrokovane bolešću COVID-19 Vijeće u 2020. nije izdalo preporuke za pojedine zemlje koje se odnose na mirovine, iako su mirovinska pitanja utvrđena u uvodnim izjavama preporuka. Odbor za socijalnu zaštitu odgovorio je na to prilagodbom svojeg pristupa preispitivanju pa su uobičajena preispitivanja za pojedine zemlje u tom području politike provedena u okviru tematske rasprave.

Tijekom rasprave pokazalo se da su u svim državama članicama javne mirovine i dalje većini umirovljenika jamčile stabilan izvor prihoda. U vezi s time može se očekivati da će kriza uzrokovana bolešću COVID-19, sa svojim znatnim učinkom na tržišta rada i financijska tržišta, utjecati i na dohodak u starijoj dobi te dodatno opteretiti financiranje mirovinskih sustava, na kojima se posljedice pandemije još nisu u potpunosti pokazale.

Unatoč relativno ograničenom učinku pandemije na mirovinske sustave u kratkoročnom razdoblju, prisutan je niz dugoročnih izazova povezanih s održavanjem primjerenosti mirovina i održivim financiranjem mirovina u kontekstu starenja društva te promjena u gospodarstvu i na tržištu rada. S obzirom na složenost tih izazova države članice reforme provode u kontekstu višegodišnjih ciklusa.

U prethodnim je reformama najuobičajeniji pristup bio usmjeren na podizanje stvarne dobi za umirovljenje. Tijekom proteklih godina države članice povećale su zakonsku dob za umirovljenje, ograničile pristup prijevremenom umirovljenju, revidirale zahtjeve u pogledu doprinosa i ojačale poticajne i odvratajuće mjere u cilju poticanja kasnijeg umirovljenja. Fleksibilne mogućnosti umirovljenja, usmjerene na olakšavanje duljeg radnog vijeka i odvratanje od ranog umirovljenja, u sve su široj primjeni. Mnoge su reforme uključivale uvođenje mehanizama automatske prilagodbe, u kojima se ključni parametri mirovina kao što su dob za umirovljenje ili naknade izravno povezuju s demografskim promjenama.

Nedavne reforme ukazuju i na trend postupnog ukidanja posebnih mirovina kojima se određenim skupinama stanovništva odobrava povlašteni tretman. Neke su reforme poboljšale pristup mirovinskim sustavima za osobe koje ne rade na neodređeno vrijeme u punom radnom vremenu, ali i dalje postoje znatne razlike. Nadalje, neke su reforme usmjerene na ulogu dopunskih ili osobnih mirovina u osiguravanju dohotka u starijoj dobi.

Tematska rasprava Odbora za socijalnu zaštitu pokazuje da će unatoč poduzetim mjerama biti potrebni dodatni napori kako bi se riješili izazovi povezani s primjerenošću i održivošću s kojima se suočavaju mirovinski sustavi diljem EU-a. Države članice trebale bi nastaviti poduzimati mjere za produljenje radnog vijeka. Napore za prilagodbu dobi za umirovljenje ili zahtjeva u pogledu karijere te stopa prirasta ili naknada radi usklađivanja s duljim očekivanim životnim vijekom trebalo bi dopuniti fleksibilnim mogućnostima rada, što uključuje mogućnost kombiniranja mirovina s dohotkom od rada. Podizanje svijesti i povećanje privlačnosti mirovinskih sustava u ranijoj fazi karijere može utjecati na ponašanje radnika. U tom bi smislu promicanje duljeg radnog vijeka trebalo bi početi u ranijoj fazi karijere, a ne tek kada se osoba primiče dobi za umirovljenje. Porezni poticaji za odgođeno umirovljenje ili za ulaganje u dopunske mirovine i dalje će imati ulogu, iako je potrebno pažljivo razmotriti njihov distribucijski učinak.

Istodobno je osiguravanje duljeg radnog vijeka međusektorsko pitanje koje je potrebno promicati mjerama u nekoliko područja politike. Ključan preduvjet za to jest da tržišta rada omogućuju produljenje radnog vijeka – to uključuje mogućnosti cjeloživotnog učenja i osiguravanje fleksibilnog, zdravog i sigurnog radnog okružja koje odgovara potrebama starijih radnika. Kako bi se starijim radnicima olakšao ostanak u radnom odnosu, potreban je pristup kvalitetnim zdravstvenim i socijalnim uslugama. Pojačana međusektorska suradnja i uključenost socijalnih partnera i organizacija civilnog društva i dalje su važni čimbenici za razvoj strategija za dulji radni vijek.

Preispitivanja Odbora za socijalnu zaštitu nadalje su pokazala da su radnici u nestandardnim radnim odnosima i samozaposlene osobe i dalje nedovoljno zaštićeni, što je narušilo primjerenost mirovinskih sustava i osnovicu njihova doprinosa. Te skupine, kao i općenito osobe s nižim dohotkom, ujedno imaju slabiji pristup dopunskim mirovinskim sustavima. Stoga su potrebni trajni napori kako bi se osiguralo odgovarajući obuhvat i mogućnosti stjecanja mirovinskih prava za takve radnike, na temelju Preporuke Vijeća o pristupu socijalnoj zaštiti⁴, te kako bi se mirovinski sustavi prilagodili promjenjivoj prirodi rada u cilju bolje zaštite svih radnika.

⁴ Preporuka Vijeća od 8. studenoga 2019. o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti.

Prethodne reforme u prosjeku su doprinijele stabilizaciji dugoročnih rashoda za mirovine, ali to je često bilo nauštrb buduće primjerenosti mirovina. U skladu s time osiguravanje dostatnih sredstava za pružanje odgovarajućih naknada i pokrivanje mirovina i dalje predstavlja velik izazov. U raspravama se pokazalo da je u nizu država članica u tijeku prijelaz s financiranja iz doprinosa na financiranje koje se više temelji na porezima. S obzirom na različite nacionalne okolnosti, ostvarivanje socijalnih ciljeva mirovinskih sustava uz istodobno očuvanje održivosti može iziskivati različite pristupe financiranju u državama članicama.

S obzirom na ta zapažanja Odbor za socijalnu zaštitu poziva na opsežnu i otvorenu raspravu o tome kako se iz mirovinskih sustava i sustava socijalne zaštite općenito mogu poduprijeti odgovarajuće naknade u kontekstu starenja stanovništva i promjena na tržištima rada. Detaljnija analiza ključnih zajedničkih izazova dostupna je u Zajedničkom izvješću o primjerenosti mirovina za 2021. koje su pripremili Odbor za socijalnu zaštitu i Europska komisija.

Reforme u području zdravstvene zaštite

Uslijed pandemije bolesti COVID-19 nacionalni zdravstveni sustavi dospjeli su pod nezapamćen pritisak te su se razotkrile postojeće strukturne slabosti i istaknula potreba za poboljšanjem pripravnosti tih sustava radi boljeg odgovora na krizne situacije u svim državama članicama. U skladu s tim u ciklusu europskog semestra za 2020. stavljen je snažan naglasak na reforme u području zdravstvene zaštite, pri čemu su sve države članice dobile preporuke za pojedine zemlje da riješe pitanje otpornosti svojih sustava.

Osim toga, ovisno o državi članici naglasak je stavljen i na: nedostatak radne snage i radne uvjete (BG, HR, CY, CZ, DK, EE, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, SI, ES, SE), dostupnost ključnih proizvoda iz područja medicine i infrastrukture (BE, DK, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LT, MT, RO, SK, SI, ES, SE), pristupačnost, kvalitetu i dostupnost skrbi (BG, CY, EL, HR, EE, FI, LT, LV, PT, RO), zdravstvenu infrastrukturu za e-zdravstvo, kao i njegovo uvođenje (HR, CZ, FR, DE, ES, LU, LV, NL, PL), preusmjeravanje pružanja skrbi iz bolnice u izvanbolnička okružja (AT, CZ, EE, HU, IE, MT, SK), opću koordinaciju, upravljanje i integraciju skrbi (HR, CZ, FI, IT, LU, SK) te financijske kapacitete zdravstvenog sustava (BG, LV, PL).

U preispitivanjima za pojedine zemlje Odbora za socijalnu zaštitu i posebnoj tematskoj raspravi potvrđeno je da su nakon pandemije bolesti COVID-19 sve države članice poduzele hitne mjere za potporu funkcioniranju svojih zdravstvenih sustava. **Financiranje zdravstva znatno je povećano** preraspodjelom sredstava iz drugih stavki nacionalnog proračuna, kao i iz nekoliko instrumenata EU-a. Dodatna sredstva upotrijebljena su za povećanje kapacitetâ intenzivne skrbi i osiguravanje dostupnosti ključnih medicinskih potrepština i zdravstvenog osoblja. Niz država članica uveo je i odredbe kako bi se bolnicama, pružateljima zdravstvene zaštite i institucijama nadoknadili financijski gubici nastali uslijed promjena u potražnji i ponudi liječenja povezanih s bolešću COVID-19, kao što su, primjerice, nepopunjeni bolnički kreveti jer je planirano liječenje odgođeno zbog krize.

Kriza je pokazala i da se niz država članica suočava sa **strukturnim manjkom zdravstvenih radnika koji je potrebno riješiti**. Sve države članice provele su izvanredne mjere kako bi se poduprlo ograničene ljudske resurse u području zdravstva na početku pandemije. Bolničko osoblje na prvoj liniji primilo je dodatnu naknadu, a u nizu država članica uspostavljene su službe za potporu u području mentalnog zdravlja. Povećane su mogućnosti osposobljavanja kako bi se olakšala preraspodjela osoblja, a studenti medicine, volonteri i vojno osoblje raspoređeni su kako bi obavljali određene nekliničke zadaće.

Uvedene su i promjene u ulogama i odgovornostima zdravstvenih radnika na individualnoj i organizacijskoj razini. U bolnicama je postojeće osoblje dobilo druge zadatke te je preraspoređeno kako bi se suočilo s izbijanjem bolesti. Izmijenjena je organizacija načina pružanja skrbi u slučajevima koji nisu povezani s bolešću COVID-19 kako bi se optimizirale kliničke uloge. Uloga ljekarnika u zajednici i liječnika opće prakse proširena je u mnogim zemljama, barem privremeno, kako bi se smanjila potreba za liječničkim pregledima pacijenata koji nisu zaraženi bolešću COVID-19. Kako bi se dugoročno odgovorilo na izazove u pogledu radne snage, mnoge države članice izvijestile su o mjerama za financiranje otvaranja dodatnih radnih mjesta u zdravstvu te za poboljšanje privlačnosti medicinske struke i pružanje dodatnih mogućnosti osposobljavanja i specijalizacije postojećem osoblju. U prvoj fazi neposredno nakon pandemije potrebno je pomno razmotriti opterećenje zdravstvenih djelatnika zbog zaostataka planiranih medicinskih intervencija koje su odgođene zbog krize.

Kriza je iznijela na vidjelo **važnost snažnih sigurnosnih mreža** za pružanje pristupa zdravstvenoj zaštiti najranjivijim osobama, kao i **stratešku potrebu za učinkovitom koordinacijom između socijalnih i zdravstvenih sustava**. Čini se da su mjere država članica za pružanje financijske potpore i osiguravanje kontinuiranog pristupa zdravstvenoj zaštiti ublažile, ali ne i uklonile, posljedice pandemije na najranjivije osobe, koje su do sada najteže pogođene posljedicama koje je pandemija ostavila na zdravlje. Osim toga, usmjerenost na pacijente koji boluju od bolesti COVID-19 i hitne skrbi koja im je bila potrebna u početnoj fazi pandemije možda je dovela do toga da se manje pozornosti posvetilo glavnim socijalnim čimbenicima koji su odgovorni za veću izloženost lošem zdravlju – to uključuje čimbenike kao što su usamljenost, nezdrav način života i fizička okruženja, kao i druge socijalne probleme kao što su stambene situacije, dug i stres.

U razdoblju nakon pandemije države članice trebale bi se ponovno **usredotočiti na prevenciju i promicanje zdravlja** te pojačati napore za **poboljšanje pružanja primarne zaštite**. Time bi se mogli promicati bolji zdravstveni ishodi stanovništva, ali i smanjiti potreba za specijaliziranim medicinskim osobljem i skupom bolničkom skrbi. I dalje je ključno i da se kratkoročna potpora pretoči u djelovanje kojim se postižu dugoročna poboljšanja, u skladu s europskim stupom socijalnih prava. Mnogi aspekti koji bi se u tu svrhu mogli iskoristiti nalaze se izvan područja zdravstva, primjerice rad, obrazovanje, fizičko životno okruženje i socijalna sigurnost. To znači da je potrebna intenzivnija **medusektorska suradnja** ministarstava, ali i dionika.

Pandemija bolesti COVID-19 poslužila je i kao **katalizator inovacija**. Napori da se ograniči širenje virusa, a istodobno zadrži kvaliteta usluga primarne zdravstvene zaštite, doveli su do dosad nezabilježenog povećanja primjene telemedicine i drugih digitalnih rješenja u svim državama članicama. Zamjenom fizičkih posjeta i racionalizacijom procjene potreba za uslugama povećana primjena telemedicine može dovesti do poboljšanja pristupa zdravstvenoj skrbi i smanjenja ukupnih troškova i nejednakosti u pogledu regionalnog pristupa te doprinijeti rješavanju problema nedostatka zdravstvenih radnika.

Inovacije u pružanju zdravstvenih usluga istodobno mogu predstavljati opasnost u pogledu povećanja digitalnog jaza povezanog s ograničenim digitalnim vještinama i problemima u vezi s pristupom informacijskim tehnologijama. To bi moglo imati negativan učinak na društvene skupine s nepovoljnim socioekonomskim statusom ili na osobe u područjima sa slabije razvijenom digitalnom infrastrukturom. Tim je skupinama potrebno pružiti dodatne informacije i potporu kako bi se osiguralo da ne budu zapostavljene. Možda će biti potrebno zadržati kombinirani pristup u kojem se spajaju digitalno i fizičko pružanje zdravstvenih usluga kako bi se promicao pristup kvalitetnoj zdravstvenoj zaštiti za sve.

U kontekstu dugoročne perspektive niz država članica nastavlja s **provedbom reformi zdravstvenog sustava** koje su pokrenute prije pandemije. Druge su iznijele nove sveobuhvatne planove za reforme zdravstvenog sustava kojima se predviđaju znatna nova ulaganja u sektore zdravstva i dugotrajne skrbi tijekom nekoliko godina uz potporu u obliku financiranja sredstvima EU-a. Nekoliko država članica osniva i istražne odbore kako bi se izvukle pouke iz iskustava stečenih tijekom krize. Djelovanje na temelju nalaza takvih istraga moglo bi dovesti do poboljšanih mjera u budućoj pripravnosti na krizu.

Reforme u području dugotrajne skrbi

Snažne posljedice pandemije bolesti COVID-19 na pružanje dugotrajne skrbi istaknule su potrebu za preispitivanjem razvoja događaja u tom sektoru. Tri države članice (FI, PT, SI) dobile su 2020. preporuku za poboljšanje pristupa svojim sustavima dugotrajne skrbi i jačanje otpornosti tih sustava. Daljnja pitanja kao što su održivost, troškovna učinkovitost, pristup, cjenovna pristupačnost i kvaliteta skrbi uzeta su u obzir u uvodnim izjavama preporuka za pojedine zemlje za 2020. za niz država članica.

U preispitivanjima Odbora za socijalnu zaštitu i povezanim tematskim rasprava potvrdilo se da su sustavi dugotrajne skrbi teško pogođeni pandemijom. Smrtnost u domovima za starije činila je znatan udio u ukupnom broju smrtnih slučajeva povezanih s bolešću COVID-19 zbog visoke rizičnosti njihovih korisnika s obzirom na bolest te, osobito u prvim mjesecima pandemije, zbog problema u pogledu kapaciteta za testiranje i nedostatka osobne zaštitne opreme. Ograničavanje socijalnih kontakata i izoliranost često su imali negativan učinak na zdravlje (osobito mentalno zdravlje) i dobrobit osoba koje borave u ustanovama za dugotrajnu skrb. Otežano je usklađivanje rada i skrbi za neformalne pružatelje skrbi, od kojih su većina žene. U nekim su zemljama pružatelji usluga stručne potpore smanjili opseg svojih usluga i dodatno povećali psihološki pritisak s kojim se suočavaju pružatelji skrbi.

Javna tijela odgovorila su na te brojne izazove uvođenjem niza kratkoročnih mjera kako bi se održalo pružanje dugoročne skrbi i zaštitilo živote korisnika i pružatelja skrbi. Bliska suradnja socijalnih i zdravstvenih tijela istaknuta je kao posebno važna za sprečavanje širenja pandemije, no u preispitivanjima Odbora za socijalnu zaštitu pokazalo se da bi trebalo ojačati suradnju socijalnih službi i zdravstvenih sustava.

Izvan konteksta pandemije bolesti COVID-19 države članice moraju, imajući u vidu starenje europskog stanovništva, nastaviti ulagati napore u rješavanje strukturnih izazova povezanih s dugotrajnom skrbi. To osobito uključuje sljedeća pitanja: kako osigurati cjenovno pristupačan i primjeren pristup uslugama dugotrajne skrbi svima kojima je potrebna, kao i kvalitetu tih usluga, kako osigurati odgovarajuću radnu snagu u području dugotrajne skrbi i podupirati neformalne pružatelje skrbi te kako financirati sustave dugotrajne skrbi u vremenima sve veće potražnje za skrbi i smanjenja radne snage. Detaljnija analiza ključnih zajedničkih izazova dostupna je u Zajedničkom izvješću o primjerenosti mirovina iz 2021. koje su pripremili Odbor za socijalnu zaštitu i Europska komisija.

Prilog 1.: Zaključci za pojedine zemlje na temelju multilateralnog nadzora Odbora za zapošljavanje

Prilog 2.: Zaključci za pojedine zemlje iz multilateralnih preispitivanja provedbe Odbora za socijalnu zaštitu

Prilog 3.: Zaključci za pojedine zemlje iz zajedničkih multilateralnih preispitivanja Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu