

Bruxelles, 7. lipnja 2023.
(OR. en)

9955/23

SOC 410
EMPL 287
ECOFIN 542
EDUC 239

NAPOMENA

Od:	Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Ocjena preporuka za pojedine zemlje za 2023. i provedba preporuka za pojedine zemlje za 2022.: mišljenje Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu – odobrenje

Za delegacije se u prilogu nalazi navedeno mišljenje radi pripreme njegova odobrenja na sastanku Vijeća (EPSCO) 12. lipnja 2023.

Horizontalno mišljenje
Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu
o ciklusu europskog semestra za 2023.

Preambula

Na temelju odredaba iz glava IX. i X. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU), mandata odborâ iz članaka , 148., 150. i 160. te odluka Vijeća o osnivanju odborâ, Odbor za zapošljavanje (EMCO) i Odbor za socijalnu zaštitu (SPC) razmotrili su napredak država članica u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje između 2020. i 2022.¹ koje je Vijeće EU-a izdalo u područjima zapošljavanja, vještina, socijalne zaštite i socijalne uključenosti.

Tijekom cijelog ciklusa semestra, na temelju odgovarajućih prijedloga koje je predstavila Europska komisija i u skladu s člankom 148. UFEU-a, odbori su 2023. doprinijeli i finalizaciji nove *preporuke o ekonomskoj politici europodručja, Zajedničkog izvješća o zapošljavanju i preporuka za pojedine zemlje*. Nadalje, zaključci Vijeća pripremljeni su kao odgovor na Godišnji pregled održivog rasta za 2023. i Zajedničko izvješće o zapošljavanju za 2023.

¹ Odbori su usvojili dva različita pristupa za provedbu svojih aktivnosti multilateralnog nadzora u 2023. Dok je Odbor za socijalnu zaštitu odlučio pregledati najnoviji skup preporuka za pojedine zemlje izdan 2022., Odbor za zapošljavanje odlučio je, uz pregled tih preporuka, nastaviti s ocjenjivanjem i nekoliko prethodnih preporuka za pojedine zemlje koje je smatrao relevantnima te ih dopuniti dodatnim izazovima proizišlima iz njegovih alata za praćenje (kao što su instrument za praćenje uspješnosti zapošljavanja i pregled socijalnih pokazatelja).

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu 2023. su razmatrali i načine jačanja socijalne dimenzije europskog semestra, u skladu s uzastopnim mandatima koje su dobili od francuskog, češkog i švedskog predsjedništva slijedom prijedloga Belgije i Španjolske za uvođenje postupka u slučaju socijalne neravnoteže. Konkretno, nakon osnivanja posebne zajedničke radne skupine zadužene za daljnje razmatranje pitanja iz mišljenja koje su pripremili u svibnju 2022.² odbori su izradili skup „ključnih poruka” u kojima su sažeti nalazi iz tehničkog izvješća o mogućoj integraciji „okvira socijalne konvergencije” u europski semestar³.

Odjeljak 1. ovog mišljenja sadržava opća stajališta odborâ o aspektima upravljanja europskim semestrom. **Odjeljak 2.** sadržava razmatranja o prijedlozima preporuka za pojedine zemlje za 2023. koje je donijela Europska komisija i predstavila ih Odboru za zapošljavanje i Odboru za socijalnu zaštitu 25. svibnja 2023. **Odjeljak 3.** sadržava ishod ispitivanja napretka država članica u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2022. i povezanih izazova, u obliku tematskih poruka proizišlih iz multilateralnih nadzornih pregleda koje su obavili ti odbori. Zaključci za pojedine zemlje priloženi su kao **prilozi**.

² Vidjeti dok. Vijeća 9222/22.

³ Vidjeti dok. Vijeća, utemeljen na tehničkom izvješću koje je pripremila zajednička radna skupina.

Odjeljak 1.

Aspekti upravljanja europskim semestrom

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu pozdravili su **kontinuirano uključivanje četiriju dimenzija „konkurentne održivosti”**, naglasak na **provedbi europskog stupa socijalnih prava te uključivanje glavnih ciljeva do 2030. na razini EU-a i ciljeva na nacionalnoj razini u pogledu zapošljavanja, vještina i smanjenja siromaštva⁴** tijekom cijelog ciklusa europskog semestra za 2023., a osobito u kontekstu političkih smjernica koje je izradila Komisija. Kao što je utvrđeno u Strateškom programu EU-a za razdoblje 2019. – 2024.⁵, provedba stupa trebala bi biti ključni prioritet na razini EU-a i na nacionalnoj razini, uzimajući u obzir odgovarajuće nadležnosti i načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. U tom bi kontekstu europski semestar, kao okvir EU-a za koordinaciju i nadzor ekonomskih, fiskalnih i socijalnih politika te politika zapošljavanja, u skladu s Ugovorom, i dalje trebao imati **središnju ulogu u podupiranju provedbe stupa u državama članicama**.

⁴ Trebalo bi biti zaposleno najmanje 78 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine; barem 60 % svih odraslih osoba (u dobi od 25 do 64 godine) trebalo bi svake godine sudjelovati u aktivnostima učenja; broj osoba izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti trebalo bi smanjiti za najmanje 15 milijuna (u odnosu na 2019.).

⁵ Na sastanku u Bruxellesu 20. lipnja 2019. Europsko vijeće usuglasilo se o programu za EU za idućih pet godina. U Novom strateškom programu za razdoblje 2019. – 2024. utvrđuju se prioritetna područja prema kojima će se ravnati rad Europskog vijeća i koja će pružati smjernice za programe rada drugih institucija EU-a.

Provedba **planova za oporavak i otpornost** i dalje je uključena u europski semestar, među ostalim u vezi s uvođenjem **plana REPowerEU** usmjerenog na brzo smanjenje ovisnosti Europe o fosilnim gorivima i ubrzavanje zelene tranzicije⁶. S obzirom na učinak planova za oporavak i otpornost na političke smjernice u okviru semestra Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu ponovno ističu da bi **Vijeće EPSCO trebalo biti uključeno u sva pitanja povezana s izazovima i prioritetima u području zapošljavanja, vještina i socijalne politike** kako bi se osigurale političke smjernice, usklađenost politika, odgovornost i dosljednost u provedbi reformi i ulaganja u tim područjima politike na nacionalnoj razini.

U skladu s navedenim te **nakon što su pozdravili povratak na standardniji ciklus za 2022.** nakon privremenih prilagodbi semestra za 2021., Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu pozivaju na **uspostavu uže koordinacije ekonomske, fiskalne i socijalne politike te politike zapošljavanja**⁷ s obzirom na širok raspon aktualnih socioekonomskih rizika i izazova u području politike pod utjecajem ruskog agresivnog rata protiv Ukrajine i u cilju osiguravanja pravedne zelene i digitalne tranzicije te održivog i uključivog rasta. U tom kontekstu, **jačanje uloge EPSCO-a i njegovih odbora u okviru europskog semestra**, među ostalim s obzirom na reviziju gospodarskog upravljanja koja je u tijeku, ostaje ključni prioritet, uz prepoznavanje **potrebe za nastavkom ulaganja napora u modernizaciju alata za praćenje kojima raspolažu odbori, zadržavanje postojeće usmjerenosti semestra u skladu s Ugovorom i izbjegavanje rizika od administrativnog opterećenja.**

⁶ Komisija je u svibnju 2022. predložila da se u Uredbu o Mehanizmu za oporavak i otpornost unesu ciljne izmjene kako bi se u postojeće planove država članica za oporavak i otpornost uključila posebna poglavlja o planu REPowerEU. Nakon što su 14. prosinca 2022. Europski parlament i Vijeće postigli politički dogovor, mogućnost dodavanja novih poglavlja o planu REPowerEU formalizirana je 27. veljače 2023. putem Uredbe 2023/435.

⁷ U skladu s odgovarajućim nadležnostima na temelju Ugovora i načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Slijedom razmatranja moguće integracije okvira socijalne konvergencije, provedenog usporedno s ciklusom semestra za 2023., i nakon uzimanja u obzir zakonodavnih prijedloga za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a⁸ koje je Komisija predstavila 26. travnja 2023., **Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu pozdravili bi zajednička promišljanja o budućnosti europskog semestra na tehničkoj i političkoj razini u okviru ECOFIN-a⁹**, među ostalim o tome kako će se u prijedloge za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a uključiti potreba za provedbom strukturnih reformi u području zapošljavanja, vještina i socijalnih pitanja radi provedbe europskog stupa socijalnih prava.

Odbori cijene što su dobili **priliku doprinijeti aktualnim promišljanjima o budućnosti kohezijske politike uoči sljedećeg programskog ciklusa¹⁰**, s obzirom na njezine važne poveznice s europskim semestrom i dodatna financijska sredstva dostupna u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Kako bi se očuvale težnje iz europskog stupa socijalnih prava i aktivno doprinijelo postizanju glavnih ciljeva do 2030. na razini EU-a i na nacionalnoj razini, Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu smatraju da je važno **nastaviti s raspravom o učinkovitosti kohezijske politike**, među ostalim o njezinoj usklađenosti s preporukama za pojedine zemlje izdanima u kontekstu semestra, i **razmotriti pouke izvučene iz provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost za potrebe budućeg koncipiranja drugih fondova EU-a**.

⁸ Dostupni na internetu i sastavljeni na temelju zaključaka Vijeća o smjernicama za reformu okvira gospodarskog upravljanja EU-a, odobrenih na sastanku Vijeća ECOFIN 14. ožujka 2023.

⁹ U tom je kontekstu na sastanku Odbora za ekonomsku politiku 16. svibnja 2023. nekoliko članova pozvalo na jačanje suradnje između odbora EPSCO i ECOFIN.

¹⁰ U siječnju 2023. s radom je započela Skupina na visokoj razini za budućnost kohezijske politike (Skupina stručnjaka na visokoj razini za budućnost kohezijske politike, „HLG 4”). Skupina okuplja 18 predstavnika akademske zajednice, nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela, socijalnih partnera i civilnog društva, koji su imenovani u osobnom svojstvu. Skupina na visokoj razini trebala bi početkom 2024. pripremiti izvješće. Očekuje se da će Komisija sredinom 2025. donijeti prijedloge za sljedeći višegodišnji financijski okvir (VFO). Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu u tom su kontekstu 11. svibnja 2023. održali prvu razmjenu mišljenja.

Naposljetku, Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu održali su i sveobuhvatne rasprave s **europskim socijalnim partnerima i predstavnicima organizacija civilnog društva**, među ostalim o proljetnom paketu, što je rezultiralo konstruktivnim i sadržajnim dijalogom koji je uzet u obzir u pripremi ovog mišljenja. Odbori smatraju da je **pravodobno i smisleno uključivanje socijalnih partnera, civilnog društva i drugih relevantnih dionika u sve faze ciklusa europskog semestra i oblikovanja politika važan čimbenik** za uspjeh koordinacije i provedbe ekonomske i socijalne politike te politike zapošljavanja.

Odjeljak 2.

Procjena Komisijinih prijedloga preporuka za pojedine zemlje za 2023.

Objavom prijedloga preporuka za pojedine zemlje za 2023., koje je Komisija donijela 24. svibnja 2023., općenito je **potvrđen pristup koji je Komisija utvrdila 2022. u vezi s političkim smjernicama za države članice**. Odbori primaju na znanje da je **broj preporuka za pojedine zemlje u područjima koja su u nadležnosti EPSCO-a i dalje ograničeniji nego u ciklusima semestra koji su prethodili uvođenju Mehanizma za oporavak i otpornost**, u skladu s racionaliziranim pristupom kojim se uzima u obzir sveobuhvatna priroda planova za oporavak i otpornost.

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu također primaju na znanje **relativan porast broja „horizontalnih” preporuka za pojedine zemlje predloženih za sve države članice**, osobito onih koje se odnose na ciljne fiskalne mjere za zaštitu ranjivih kućanstava od visoke inflacije i povećanja cijena energije, stjecanje zelenih vještina i provedbu programa kohezijske politike i planova za oporavak i otpornost, uključujući dovršetak novih poglavlja o planu REPowerEU. Iako se pozdravljaju napori uloženi u osiguravanje pojednostavnjenog semestra, **trebalo bi očuvati prirodu tih preporuka koje su specifične za svaku državu članicu, osobito s obzirom na ograničeni broj predloženih preporuka za pojedine zemlje u području zapošljavanja i socijalnih pitanja**. Odbori ponovno ističu važnost praćenja provedbe reformi u području zapošljavanja i socijalnih reformi u okviru planova za oporavak i otpornost u sklopu godišnjih aktivnosti multilateralne nadzora i pregleda koje obavljaju.

Tijekom rasprava o prijedlozima preporuka za pojedine zemlje za 2023. **komunikacija s Odborom za ekonomsku politiku (EPC) i zamjenicima članova Gospodarskog i financijskog odbora (EFC-A) omogućila je učinkovito razmatranje nekoliko međusektorskih pitanja politika**. U skladu sa standardnom praksom, rasprava o preporukama za pojedine zemlje u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina održana je u okviru Odbora za zapošljavanje uz sudjelovanje delegata iz Odbora za obrazovanje. O preporukama za pojedine zemlje u području zdravstvene skrbi raspravljalo se u Odboru za socijalnu zaštitu, uz sudjelovanje nacionalnih stručnjaka. **Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu ističu da opetovano sabijeno vremenski raspored za raspravu i dovršetak preporuka za pojedine zemlje u odborima ima negativan učinak na njihovu sposobnost smislenog uključivanja u multilateralne rasprave te pozivaju na ozbiljno promišljanje vremenskog rasporeda budućih ciklusa semestra**.

Odjeljak 3.

Glavni nalazi iz multilateralnih nadzornih pregleda provedbe relevantnih prethodnih preporuka za pojedine zemlje koja su obavili Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu

Multilateralni nadzor jedna je od temeljnih zadaća Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu u okviru europskog semestra¹¹. On uključuje, među ostalim¹², detaljnu procjenu reformi i ulaganja koji su pokrenuti zahvaljujući preporukama za pojedine zemlje koje je Vijeće izdalo u prethodnim ciklusima semestra. Stoga aktivnosti multilateralnog nadzora koje obavljaju Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu imaju ključnu ulogu u podupiranju napora država članica u pogledu reformi, i to razmjenom znanja o politikama i najbolje prakse te promicanjem zajedničkog razumijevanja izazova specifičnih za svaku državu članicu s ciljem informiranja Vijeća o tome.

¹¹ Kad je riječ o Odboru za zapošljavanje, postupak se temelji na člancima 148. i 150. UFEU-a, dok se, kad je riječ o Odboru za socijalnu zaštitu, temelji na članku 160. UFEU-a. U [Uredbi \(EU\) br. 1175/2011](#) (o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1466/97) Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu sigurnost utvrđuju se, među ostalima, kao relevantni odbori koje bi trebalo uključiti u postupak europskog semestra sukladno njihovim nadležnostima. U dvjema odlukama o osnivanju odborâ ([2015/772](#), o osnivanju Odbora za zapošljavanje i stavljanju izvan snage Odluke 2000/98/EZ; i [2015/773](#), o osnivanju Odbora za socijalnu zaštitu i stavljanju izvan snage Odluke 2004/689/EZ) ujedno im se daje mandat za doprinos svim aspektima europskog semestra u njihovim područjima.

¹² Aktivnosti multilateralnog nadzora u EMCO-u obuhvaćaju tri područja rada: i. „preglede preporuka za pojedine zemlje”, utemeljene na prethodnim preporukama za pojedine zemlje i, u određenim godinama, na nalazima utvrđenima s pomoću alata za praćenje koje primjenjuje Odbor; ii. „tematske preglede”, utemeljene na preporukama Vijeća koje je donijelo Vijeće EPSCO i koje su upućene svim državama članicama; i iii. „pregled socijalnog dijaloga”, na temelju odredaba iz smjernice br. 7 za zapošljavanje. Odbor za socijalnu zaštitu, uz obavljanje pregleda preporuka za pojedine zemlje, često na temelju *ad hoc* aranžmana raspravlja o provedbi preporuka Vijeća (npr. rasprava o nacionalnim planovima).

Nakon povratka na redovni, ali pojednostavnjeni semestar 2022., **Odbor za socijalnu zaštitu vratio se tradicionalnom pristupu ocjenjivanja samo najnovijeg skupa preporuka za pojedine zemlje**¹³ (tj. onih izdanih 2022.), dok je **Odbor za zapošljavanje novim preporukama za pojedine zemlje za 2022. odlučio dodati neke dodatne izazove** utvrđene s pomoću njegovih alata za praćenje te napredak postignut u provedbi preporuka za pojedine zemlje za 2019. i 2020. Nekoliko preporuka za pojedine zemlje za 2022. za koje se smatralo da su od zajedničkog interesa zajednički su pregledali Odbor za socijalnu zaštitu i Odbor za zapošljavanje, u skladu s uspješnom praksom utvrđenom 2020. Istodobno je **tematska dimenzija zadržala istaknuto mjesto i u 2023., i to u obliku detaljnih rasprava** o svakom području politike u nadležnosti odborâ. Tematski aspekti rasprava u okviru navedenih dvaju odbora doprinijeli su pripremi horizontalnih zaključaka, koji su predstavljani u ovom odjeljku.

U prvoj polovici 2023. **Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu proveli su 76 pregleda za pojedine zemlje**, uključujući pet pregleda u područjima od zajedničkog interesa koje su ta dva odbora zajednički provela. Odbor za zapošljavanje proveo je preglede u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina (19 ukupno) uz sudjelovanje delegata iz Odbora za obrazovanje, a preglede u području socijalnog dijaloga (7 ukupno) uz prisustvo predstavnika socijalnih partnera EU-a i nekih njihovih nacionalnih ogranaaka. Preglede u području zdravstvene skrbi (5 ukupno) proveo je Odbor za socijalnu zaštitu uz aktivno sudjelovanje nacionalnih predstavnika iz ministarstava zdravstva. Za sve preglede za pojedine zemlje evaluacije su se temeljile na izvješćima država članica o najnovijim poduzetim mjerama, nakon čega su ostale države članice i Komisija ocijenile te mjere. Zaključci za pojedine zemlje zajednički su usuglašeni i priloženi ovom mišljenju.

¹³ Odbori su 2020. ocijenili samo provedbu preporuka za pojedine zemlje za 2019., i to uglavnom pisanim postupkom uslijed pandemije bolesti COVID-19. Odbori su se 2021. usuglasili o tome da će pregledati provedbu preporuka za pojedine zemlje za 2020. (uz naglasak na pandemiji bolesti COVID-19) dopunjenu podskupom relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019. (koje se odnose na pitanja koja su više strukturne prirode, ali i dalje relevantna). Pristup iz prethodne godine potvrđen je 2022., ali izmijenjen kako bi se smanjio broj pregleda i uzeo u obzir izostanak preporuka za pojedine zemlje za 2021.: dok se Odbor za zapošljavanje poslužio svojim alatima za praćenje kako bi ocijenio relevantnost preporuka za pojedine zemlje za 2020. i 2019. i utvrdio moguće „nove izazove” koji nisu obuhvaćeni prethodnim preporukama, Odbor za socijalnu zaštitu zatražio je od država članica da „izraze svoju suglasnost” da se nad njima provede pregled i pojačao preglede uz pomoć detaljnijih tematskih rasprava o područjima politika.

3.1. Reforme u području socijalnog dijaloga

Odbor za zapošljavanje proveo je 7. studenoga 2022. zajedno s europskim i nacionalnim socijalnim partnerima godišnji pregled socijalnog dijaloga. Pregled za 2022. bio je usmjeren na ocjenjivanje kvalitete i učinkovitosti socijalnog dijaloga u kontekstu smjernica za zapošljavanje te je obogaćen tematskom raspravom o ulozi socijalnog dijaloga u osiguravanju pravedne tranzicije prema klimatskoj neutralnosti, kao i raspravom o nekim nacionalnim primjerima institucijskih okvira, uključivanja socijalnih partnera u oblikovanje politika i kapaciteta socijalnih partnera.

Tijekom tematske rasprave istaknuto je da prelazak na klimatski neutralna gospodarstva i društva zahtijeva pristup koji obuhvaća sve razine vlasti i sve razine društva. Stoga je ključno osigurati mogućnost komunikacije socijalnih partnera s akterima koji predvode taj proces, kao i njihovu uključenost u različite subjekte i na različitim razinama nacionalnih uprava. U tom su kontekstu neke države članice priznale da su potrebni dodatni napor kako bi se stvorili odgovarajući okviri za savjetovanja, osobito između socijalnih partnera i tijela nadležnih za energetiku i klimu, s ciljem ažuriranja nacionalnih energetske i klimatske planova u 2023. i 2024. Istodobno je istaknuto i da su potrebna zasebna i sustavna savjetovanja s organizacijama civilnog društva s obzirom na višedimenzionalnu prirodu procesa tranzicije. Istaknuta je i lokalna dimenzija zelene tranzicije, uz izdvajanje potrebe za uključivanjem zajednica u izradu projekata koji će vjerojatno imati snažan učinak na lokalna gospodarstva.

Predstavnici poslodavaca osobito su naglasili međudjelovanje digitalne i zelene tranzicije, kao i važnu ulogu sektorske dimenzije, prije svega u pogledu usavršavanja i prekvalifikacije radne snage prema zelenijoj proizvodnji. Kao ključna stavka za ojačanu koordinaciju i utvrđivanje najboljih praksi (*benchlearning*) na razini EU-a istaknuto je unapređenje izrade i prilagodljivosti nastavnih planova i kvalifikacija potrebama radnih mjesta koje se mijenjaju u sklopu nacionalnih politika osposobljavanja. Nedavno usuglašeni referentni okvir za kompetencije u području održivosti, *GreenComp*, također je istaknut kao važan novi alat koji bi trebalo dodatno razmotriti u okviru koordinacije EMCO-a tijekom 2023. Istaknuta je složenost procjene budućih potreba za vještinama, kao i povezana važnost jačanja alata za predviđanje vještina. Sindikati su naglasili i ulogu koju mobilnost radne snage može imati u prevladavanju aktualnog i budućeg nedostatka vještina.

U tematskoj raspravi dotaknulo se i posljedica koje ruski agresivni rat protiv Ukrajine ima na cijene energije. Spomenuti su uloga oporezivanja, socijalne zaštite i potrebe da se mjere potpore pomno usmjere na kućanstva i poduzeća kojima je to potrebno, pri čemu neki socijalni partneri i države članice smatraju da bi mehanizam nalik instrumentu SURE bio primjeren za ublažavanje učinka rasta cijena energije i hrane na europsko gospodarstvo ili za učinkovito poticanje pravedne zelene tranzicije. Spomenuta je i mogućnost uvođenja privremenog mehanizma gornje granice cijena na europskom tržištu plina.

Također je naglašena važnost dobrog iskorištavanja dodatnih sredstava koje su vlade primile putem poreza na robu i druge proizvode u kontekstu visoke inflacije.

Nacionalni socijalni partneri imaju važnu ulogu u tim raspravama s obzirom na preklapanje odgovora politike na energetska krizu, među ostalim u pogledu financiranja socijalne zaštite, i njihova kolektivnog pregovaranja, među ostalim o plaćama i pristupu osposobljavanju.

U pregledima za pojedine zemlje istaknuto je da je, uz izuzetak samo nekolicine država članica, institucijski okvir za socijalni dijalog itekako primjeren. Međutim, i dalje je od ključne važnosti izbjeći puko formalno uključivanje socijalnih partnera i osigurati pravodoban i smislen postupak savjetovanja tijekom cijelog postupka oblikovanja politika. Kvaliteta savjetovanja može se poboljšati i ako polazi od nalaza utemeljenih na dokazima i *ex ante* procjenâ učinka predloženog zakonodavstva.

Napomenuto je i to da, osobito u kriznim vremenima poput onih koja su nastala uslijed pandemije bolesti COVID-19 i porasta cijena energije i hrane, ostaje ključno osigurati ravnotežu između potreba vlada da se brzo odgovori na nove potrebe gospodarstava i društava i potrebe za smislenim uključivanjem socijalnih partnera tako da im se zajamči dovoljno vremena za pružanje doprinosa. U takvom kontekstu svoje mjesto ima i izgradnja kapaciteta jer se socijalni partneri koji nemaju dostatne kapacitete mogu suočavati s dodatnim preprekama kad je posrijedi brzo uključivanje u informirana savjetovanja.

Zastupljenost kolektivnog pregovaranja i dalje je zabrinjavajuće niska u nekim državama članicama, osobito u privatnom sektoru, dok je u drugima zabilježeno smanjenje broja članova. U nekim slučajevima problem i dalje predstavlja ispravna procjena reprezentativnosti socijalnih partnera. U slučaju tih država članica bit će važno iskoristiti sredstva iz fonda ESF+ za razdoblje 2021. – 2027. kako bi se na učinkovit način izgradili kapaciteti socijalnih partnera. Nadalje, u skladu s novom direktivom EU-a o primjerenim minimalnim plaćama neke države članice pojačavaju napore kako bi se osigurali bolji uvjeti koji omogućuju provedbu i uspostavljaju akcijski plan za kolektivno pregovaranje.

3.2. Reforme u područjima segmentacije tržišta rada, oporezivanja rada i neprijavljenog rada

Odbor za zapošljavanje 10. ožujka 2023. proveo je godišnji pregled u području oporezivanja rada i segmentacije tržišta rada kako bi se ocijenio napredak u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za 2019. i 2020. te kako bi se odgovorilo na dodatne izazove utvrđene u instrumentu za praćenje uspješnosti zapošljavanja i pregledu socijalnih pokazatelja¹⁴. Uz preglede za pojedine zemlje održana je i tematska rasprava utemeljena na glavnim nalazima iz Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023.

a. Oporezivanje rada

Zbog porasta cijena energije i hrane uzrokovanog ruskom agresijom na Ukrajinu mnoge su države članice 2022. morale uvesti mjere za ublažavanje učinka inflacije na dohodak kućanstava i radnika. Neke su zemlje iskoristile raspoloživi fiskalni prostor dok su druge povećale dostupna sredstva, primjerice, uvođenjem poreza na neočekivani profit energetskih poduzeća. Neke su zemlje odgovorile na rizik od povećanja oporezivanja nižih dohodaka („fiskalno iscrpljivanje”) revizijom skrivenog porasta poreza (*bracket creeps*).

¹⁴ U skladu s operativnim aranžmanima dogovorenima za provedbu multilateralnog nadzora (MLS) za 2023. i s obzirom na široko područje usmjerenosti na više skupova preporuka za pojedine zemlje i dodatne izazove, državama članicama omogućeno je da ne sudjeluju u svakom pregledu u slučaju da u posljednjih 12 mjeseci priznaju „nepostojanje napretka”. **Belgija, Latvija i Slovenija** odlučile su ne sudjelovati u pregledu. **Italija i Slovačka** odlučile su ne sudjelovati zbog šireg područja nadležnosti u njihovim preporukama za 2022. kad je posrijedi oporezivanje.

U mnogim je državama članicama ipak zabilježen napredak u ekologizaciji i prilagodbi poreznog sustava kako bi bolje podupirao održivi razvoj, uz kombinaciju poticaja za aktivnosti koje su pogodne za okoliš i odvraćajućih mjera za upotrebu fosilnih goriva. Međutim, kako bi se podupro uključivi rast, u mnogim državama članicama i dalje postoji još znatan prostor za napredak u pogledu premještanja oporezivanja s rada i poboljšanja sustava poreza i socijalnih naknada. Dobro osmišljene granične porezne stope mogu potaknuti sudjelovanje na tržištu rada, osobito primatelja drugog dohotka u kućanstvu, i doprinijeti povećanju broja radnih sati. Osim toga, u mnogim državama članicama porezno opterećenje rada radnika s niskim dohotkom i dalje je visoko.

b. Segmentacija tržišta rada

Segmentacija tržišta rada i dalje pogađa određene skupine, osobito mlade, žene, migrante i niskokvalificirane radnike. U nekim je slučajevima stopa nesvojevoljnog rada u nepunom radnom vremenu i dalje visoka, uz niske stope prelaska s ugovora na određeno vrijeme na ugovore na neodređeno vrijeme. Tijekom 2022. mnoge države članice nastavile su ulagati napore u promicanje ugovora o radu na neodređeno vrijeme kao tipičnog radnog dogovora, među ostalim postroživanjem zakonodavstva o zaštiti radnih mjesta kad su posrijedi ugovori na određeno vrijeme i drugi netipični oblici rada. Suzbijanje zlouporabe pri primjeni netipičnih oblika rada i samozapošljavanja te rješavanje problema neprijavljenog rada i dalje je prioritet u političkom programu mnogih država članica.

U tu su svrhu učestalije inspekcije rada dopunjene dodatnim zahtjevima o upotrebi nekih oblika zaposlenja na određeno vrijeme, kao što su ugovori bez zajamčenog minimalnog broja radnih sati. Međutim, postoji rizik da zakonodavni akti koji obuhvaćaju samo pojedinačne vrste ugovora budu neučinkoviti u uklanjanju problema segmentacije tržišta rada jer mogu dovesti do toga da poslodavci samo počnu primarno primjenjivati neke druge vrste atipičnih ugovora. Reforme bi trebale zaštititi potrebu za određenim stupnjem fleksibilnosti tržišta rada povezane s fluktuacijama poslovnog ciklusa, no istodobno bi trebale biti usmjerene na stvaranje usklađenog okvira kojim se promiču ugovori na neodređeno vrijeme, potiče prelazak s privremenih na stalna radna mjesta, promiču poticaji za osposobljavanje na radnom mjestu, osigurava pristup socijalnoj zaštiti za sve i stvaraju jednaki uvjeti za poduzeća.

3.3. Reforme u području obrazovanja, osposobljavanja i vještina

Odbor za zapošljavanje (EMCO) proveo je 30. ožujka i 13. travnja 2023., zajedno s Odborom za obrazovanje (EDUC), svoj godišnji pregled u području obrazovanja i vještina kako bi ocijenio napredak u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2022. te kako bi odgovorio na dodatne izazove utvrđene u instrumentu za praćenje uspješnosti zapošljavanja i pregledu socijalnih pokazatelja¹⁵. Uz preglede za pojedine zemlje održana je i tematska rasprava na temelju nalaza Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023. i studije slučaja koju je predstavila Irska.

Socioekonomski položaj učenika i polaznika i dalje snažno utječe na ishode obrazovanja i osposobljavanja u državama članicama. Nepovoljan socioekonomski status, migrantsko podrijetlo, pripadnost manjinskoj skupini ili život u ruralnom području i dalje su glavni uzroci postojećih nerazmjera. U usporedbi s drugim skupinama postoji veća mogućnost da će učenici u nepovoljnom položaju podbaciti u čitanju, matematici i znanosti te napustiti rano obrazovanje ili osposobljavanje. Osim toga, sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju i dalje je ispodprosječno za djecu izloženu riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti te za ranjive skupine. Iako je 13 država članica ostvarilo cilj europskog prostora obrazovanja za 2030. u pogledu stjecanja tercijarnog obrazovanja, neke zemlje zaostaju. U mnogim zemljama zabilježene su znatne rodne razlike koje se povećavaju. Iako su žene uspješnije od muškaraca u pogledu ukupnog stjecanja tercijarnog obrazovanja, njihov je udio u području STEM-a manji. Države članice suočene su sa sve većim manjkom nastavnog osoblja, posebno u predmetima iz područja STEM-a i u nepovoljnim socioekonomskim područjima.

¹⁵ U skladu s operativnim aranžmanima dogovorenima za provedbu multilateralnog nadzora (MLS) za 2023. te s obzirom na općenitu usmjerenost na više skupova preporuka za pojedine zemlje i dodatne izazove, države članice smiju odlučiti ne sudjelovati u svakom pregledu ako priznaju „manjak napretka” u posljednjih 12 mjeseci. **Cipar, Njemačka i Mađarska** odlučile su ne sudjelovati u pregledu.

Kao odgovor na navedene izazove države članice provele su ili provode reforme kojima se nastoji ciljati doprijeti do ranjivih skupina i ukloniti regionalne razlike u pristupu kvalitetnom obrazovanju, kao i modernizirati visoko obrazovanje, među ostalim putem Mehanizma za oporavak i otpornost, fondova kohezijske politike i Fonda za pravednu tranziciju. Osim toga, napor se ulaže u daljnje uključivanje obrazovanja povezanog s digitalnim, zelenim i održivim razvojem u nastavne planove, i to od ranih faza obrazovanja.

Iako države članice pojačavaju napore za poboljšanje vještina učitelja i nastavnika, posebno digitalnih vještina, provode se i mjere za rješavanje problema manjka tog osoblja, među ostalim povećanjem privlačnosti nastavničke struke i uvođenjem alternativnih načina stjecanja učiteljske i nastavničke profesije. Proglašenje Europske godine vještina može predstavljati dosad nezabilježenu priliku za države članice da podignu svijest građana EU-a o važnosti razvoja njihovih vještina, među ostalim radi postizanja glavnog cilja EU-a za 2030. i povezanih nacionalnih ciljeva u pogledu vještina. Dokazi ukazuju na to da i dalje postoje razlike u pogledu sudjelovanja u obrazovanju odraslih, pri čemu osobe za koje se smatra da im je pomoć potrebija, npr. niskokvalificirane osobe, sudjeluju mnogo manje od obrazovanih osoba. Razina sudjelovanja u učenju niža je i za one koji žive u ruralnim područjima, što ukazuje na potrebu za poboljšanjem infrastrukture za osposobljavanje i daljnjim ulaganjem u učenje na daljinu.

Unatoč povećanim naporima u svim državama članicama, digitalnim vještinama mogla bi se dati dodatna prednost u kontekstu politika osposobljavanja, posebno u onim zemljama u kojima je udio odraslih s barem osnovnim digitalnim vještinama nizak. U takvim slučajevima trebalo bi i dalje odgovarati na izazove u području digitalnih vještina, posebno kad je riječ o ženama, niskokvalificiranim osobama, nezaposlenima i neaktivnim osobama.

Nekoliko država članica uvelo je ili planira uvesti politike za usavršavanje i prekvalifikaciju s ciljem rješavanja problema sve većeg manjka vještina u sektorima s visokom potražnjom (kao što je zdravstvena skrb), rješavanja problema neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina i prilagođavanja vještina radne snage promjenama u svijetu rada, među ostalim uz potporu sredstava dostupnih iz fonda ESF+ i instrumenta NextGenerationEU. Mikrokvakifikacije i individualni računi za učenje sve se više testiraju kao sredstva zahvaljujući kojima bi mogućnosti za učenje mogle postati pristupačnije, fleksibilnije i prilagođenije potrebama pojedinaca. U kontekstu tržišta rada s ograničenim kapacitetima te niske nezaposlenosti države članice sve više uvode mjere osposobljavanja koje su ponajprije usmjerene na najranjivije skupine, čiji je potencijal i dalje neiskorišten.

Dodatno se povećava i svijest o važnosti stabilnih i pouzdanih alata za predviđanje vještina. U određenim okolnostima i dalje je potrebno bolje integrirati sustave prikupljanja informacija o vještinama u politike obrazovanja i osposobljavanja.

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

EMCO je 31. ožujka 2023. proveo godišnji pregled aktivnih politika tržišta rada i javnih službi za zapošljavanje kako bi ocijenio napredak u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2022. te kako bi odgovorio na dodatne izazove utvrđene u instrumentu za praćenje uspješnosti zapošljavanja i pregledu socijalnih pokazatelja¹⁶. Prije pregleda za pojedine zemlje održana je tematska rasprava na temelju glavnih nalaza Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023., doprinosâ predsjednika mreže javnih službi za zapošljavanje i prezentacije projekta „nulta stopa dugotrajne nezaposlenosti” koju je održala Francuska.

¹⁶ U skladu s operativnim aranžmanima dogovorenima za provedbu multilateralnog nadzora (MLS) za 2023. te s obzirom na općenitu usmjerenost na više skupova preporuka za pojedine zemlje i dodatne izazove, države članice smiju odlučiti ne sudjelovati u svakom pregledu ako priznaju „manjak napretka” u posljednjih 12 mjeseci. **Bugarska i Mađarska** odlučile su ne sudjelovati u pregledu.

Zaposlenost je 2022. nastavila rasti u svim državama članicama EU-a. Stopa zaposlenosti u EU-27 u četvrtom tromjesečju 2022. iznosila je 74,9 %, odnosno bila je za dva postotna boda viša od razine prije pandemije. Međutim, znatne razlike među državama članicama i među različitim socioekonomskim skupinama još su prisutne. I dalje je potrebno ulagati napore u promicanje kvalitetnih mogućnosti zapošljavanja i povećanje stopa zaposlenosti žena, mladih, niskokvalificiranih pojedinaca, osoba s invaliditetom, osoba migrantskog podrijetla i etničkih manjina kako bi se ostvarili ciljevi zapošljavanja za 2030. iz Akcijskog plana za provedbu europskog stupa socijalnih prava. U kontekstu pozitivnih kretanja na tržištu rada, blago povećanje dugotrajne nezaposlenosti razlog je za zabrinutost.

Suočene s naglim povećanjem manjka radne snage i vještina, koji pogađa veliku većinu europskih gospodarstava, države članice i njihove javne službe za zapošljavanje sve su usmjerene na politike osposobljavanja, posebno na zelene i digitalne vještine, kao i na zanimanja i sektore u kojima postoji veća potražnja (npr. zdravstvena skrb i turizam), među ostalim kako bi se poticali održivi prijelazi na tržište rada. Ipak, široko je prepoznata važnost poboljšanja kvalitete potpore koja se pruža najranjivijim skupinama te su u tu svrhu uvedene mjere, posebno radi jačanja profesionalnog usmjeravanja i savjetovanja te informiranja.

Međutim, u mnogim europskim državama članicama postotak tražitelja zaposlenja koji sudjeluju u mjerama politike tržišta rada i dalje je znatno ispod 40 %, a potrošnja na aktivne politike tržišta rada manja je od 2 % BDP-a, što upućuje na potrebu za jačanjem pružanja dobro osmišljenih mjera i napora za poboljšanje njihove uključenosti. U tom pogledu u tijeku su naponi za poboljšanje pružanja usluga i kapaciteta javnih službi za zapošljavanje, među ostalim s pomoću digitalnih alata i poboljšanih alata za tržište rada i predviđanje vještina. Međutim, razina organizacijske zrelosti i kapaciteta javnih službi za zapošljavanje i dalje je neujednačena među državama članicama te su i dalje potrebni naponi, među ostalim, za poboljšanje partnerstava i suradnje s drugim akterima, kao što su ustanove za obrazovanje i osposobljavanje i poslodavci.

Potporna iz kohezijskih fondova i provedba Mehanizma za oporavak i otpornost pomažu brojnim državama članicama u rješavanju glavnih izazova s kojima se one suočavaju u provedbi aktivnih politika tržišta rada. Izrada politika mogla bi, doduše, imati koristi od sustavnije evaluacije prethodnih intervencija.

3.5. Reforme u području sudjelovanja žena na tržištu rada putem pristupa ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju te dugotrajnoj skrbi

Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu proveli su 24. svibnja 2023. svoj godišnji pregled pitanja od zajedničkog interesa, posebno u vezi sa socijalnom zaštitom, potporom dohotku i pristupom uslugama, s naglaskom na sudjelovanju žena na tržištu rada u području usluga, kako bi ocijenili napredak u provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje za razdoblje 2019. – 2022. Pregledi su se temeljili na tematskoj prezentaciji koju je Komisija održala i na temelju nalaza Zajedničkog izvješća o zapošljavanju za 2023.

U mnogim zemljama EU-a i dalje su prisutni znatni rodni jazovi u smislu i sudjelovanja na tržištu rada i intenziteta rada, a udio radnica koji rade u nepunom radnom vremenu među zaposlenim ženama i dalje je 20 postotnih bodova veći od prosjeka muškaraca u EU-u u tom segmentu. Obveze skrbi, među ostalim za osobe kojima je potrebna dugotrajna skrb i za djecu, u mnogim državama članicama i dalje su jedna od glavnih prepreka sudjelovanju žena na tržištu rada i zaposlenosti na puno radno vrijeme, zbog čega je oko 7,7 milijuna žena odsutno s tržišta rada. Utjecaj roditeljstva na zaposlenost žena i dalje je izuzetno negativan u EU-u (-10,6 postotnih bodova), a u nekim državama članicama jaz je posebno dubok. Na razini EU-a sudjelovanje djece mlađe od tri godine u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju povećalo se 2021. na 36,2 %. Međutim, situacija se prilično razlikuje među državama članicama, među kojima mnoge zaostaju za revidiranim ciljevima iz Barcelone.

Napredak je ipak generalno vidljiv u pružanju pristupa cjenovno pristupačnom i kvalitetnom ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju, posebno povećanjem ponude dostupnih mjesta i podupiranjem obitelji s niskim dohotkom u pristupu uslugama. U nekim je slučajevima sudjelovanje u ranom i predškolskom odgoju i obrazovanju povećano snižavanjem dobi za obvezno obrazovanje. Unatoč uložnim naporima i dalje su prisutni znatni izazovi u pogledu unapređenja pristupa za djecu u nepovoljnom socioekonomskom položaju te u pogledu prilagodbe ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja potrebama djece s invaliditetom ili djece kojoj je potrebna posebna skrb.

Rješavanje problema visoke razine neformalnog rada, loših radnih uvjeta i manjka vještina u sektoru dugotrajne skrbi ostaju ključna pitanja koja je potrebno riješiti kako bi se osigurao pristup cjenovno pristupačnoj visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi. Provode se mjere za razvoj usluga u zajednici, proširenje usluga kućne njege i uspostavu centara za dugotrajnu dnevnu skrb. U nekim slučajevima osigurana su dodatna financijska sredstva za osposobljavanje njegovateljskog osoblja i potporu neformalnim pružateljima skrbi kako bi se riješio problem manjka osoblja.

Primijećeni su i naponi za jačanje potrebne koordinacije između različitih uprava i različitih razina upravljanja, često potrebne za proširenje usluga ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja i dugotrajne skrbi te poboljšanje njihove kvalitete.

Fondovi EU-a, posebno Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) i Europski socijalni fond plus (ESF+), uvelike se upotrebljavaju za proširenje pružanja usluga dugotrajne skrbi i ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja, među ostalim za izgradnju i obnovu objekata za rani i predškolski odgoj i obrazovanje te za otvaranje mjesta za djecu. Nužno je posvetiti dužnu pozornost kako bi se osigurala buduća održivost provedenih mjera.

I dalje su prisutni izazovi u pogledu olakšavanja pristupa skrbi za djecu i dugotrajnoj skrbi za raseljenu djecu i osobe iz Ukrajine, koji su pobjegli iz svoje zemlje nakon agresije Rusije, među ostalim u pogledu integracije Ukrajinki na tržište rada.

3.6. Reforme u području socijalne zaštite i socijalne uključenosti

Politikama socijalne zaštite i socijalne uključenosti podupire se individualni razvoj, jača socijalna kohezija, potiču pozitivni rezultati na tržištu rada i stimulira gospodarski rast. Sustavi socijalne zaštite koji dobro funkcioniraju mogu ublažiti posljedice raznih kriza i šokova na pojedinca i društvo, čemu svjedoče stanje tijekom pandemije bolesti COVID-19 ili trenutačno stanje visoke inflacije i povećanja troškova energije.

Prijašnjim radom Odbora za socijalnu zaštitu¹⁷ utvrđeni su određeni nedostaci u sustavima socijalne zaštite i socijalne uključenosti država članica, među ostalim u pogledu primjerenosti i obuhvata raznih naknada, posebno za nestandardne radnike i samozaposlene osobe. Promjene na tržištima rada, tehnološki razvoj i demografske promjene iziskuju stalnu prilagodbu i poboljšanje europskih sustava socijalne zaštite.

Europskim stupom socijalnih prava i njegovim akcijskim planom pruža se okvir politike na razini EU-a za poticanje reformi politika. Među brojnim inicijativama iz akcijskog plana *Preporuka Vijeća iz 2019. o pristupu radnika i samozaposlenih osoba socijalnoj zaštiti* i *Preporuka Vijeća iz 2023. o primjerenom minimalnom dohotku kojim se osigurava aktivno uključivanje* državama članicama služe kao smjernice za poboljšanje sustava socijalne zaštite i uključenosti.

Osim toga, za nacionalne reforme dostupna je potpora iz Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), s 13,4 milijarde EUR dodijeljenih za bespovratna sredstva i zajmove povezane s mjerama socijalne zaštite i mjerama uključivanja u 18 država članica¹⁸. Nacionalnim planovima za oporavak i otpornost tih država članica obuhvaćen je širok raspon reformi i ulaganja za jačanje nacionalnih sustava socijalne zaštite u pogledu njihove učinkovitosti, kvalitete i otpornosti, ovisno o potrebama pojedine zemlje.

¹⁷ Godišnje izvješće Odbora za socijalnu zaštitu za 2021.

¹⁸ Austrija, Belgija, Cipar, Češka, Danska, Finska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Italija, Latvija, Litva, Njemačka, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska.

a. Horizontalni nalazi iz pregledâ za pojedine zemlje

U okviru godišnjih multilateralnih pregleda provedbe Odbor za socijalnu zaštitu u travnju 2023. preispitao je uspješnost devet država članica s obzirom na preporuke za pojedine zemlje u području socijalne zaštite i socijalne uključenosti. Pet dodatnih preporuka za pojedine zemlje od zajedničkog interesa preispitano je na zajedničkoj sjednici s EMCO-om u svibnju. Među revidiranim preporukama za pojedine zemlje njih osam sadržava upućivanja koja se odnose na djelotvornost nacionalnih sustava socijalne zaštite u pogledu primjerenosti, usmjerenosti i obuhvata naknada za potporu dohotku, u kombinaciji s pristupom uslugama. Za pet država članica dane su preporuke da ojačaju pružanje socijalnog i/ili cjenovno pristupačnog stanovanja. Dvjema državama članicama upućene su preporuke koje se odnose na pružanje cjenovno pristupačne i kvalitetne dugotrajne skrbi te ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja u kontekstu podupiranja sudjelovanja žena na tržištu rada.

Pregledima za pojedine zemlje Odbora za socijalnu zaštitu ukazali su na sljedeće:

- u tijeku su izvjesni znatni naponi usmjereni na reformu postojećih **sustava socijalne zaštite i socijalne uključenosti**, pri čemu države članice primjenjuju iskustva stečena tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19 kako bi osmislile trajnije mjere kojima se može poboljšati funkcioniranje njihovih nacionalnih sustava. To podrazumijeva integrirano pružanje različitih novčanih naknada i naknada u naravi, u kombinaciji s pristupom kvalitetnim socijalnim uslugama i mjerama za osiguravanje djelotvorne koordinacije između službi usmjerenih na socijalnu uključenost i (ponovno) uključivanje na tržište rada. Budući da je većina predstavljenih reformi u početnoj fazi, potrebno je pouzdano praćenje i evaluacija uspješnosti kako bi se osigurala kontinuirana relevantnost i uspjeh reforme;

- osim toga, nekoliko država članica obuhvaćenih pregledom usmjereno je na rješavanje problema siromaštva poboljšanjem primjerenosti i obuhvata naknada (npr. Mađarska, Portugal, Latvija), primjerice tako da osiguraju odgovarajuću indeksaciju naknada u kontekstu trenutanih visokih stopa inflacije (npr. Latvija). Poboljšanje djelotvornosti nacionalnih sigurnosnih mreža pojednostavnjenjem i racionalizacijom u središtu je napora za Portugal, Latviju i Finsku, dok Poljska i Mađarska izvješćuju o ciljanim mjerama koje obuhvaćaju određene dobne skupine ili područja pružanja naknada i pristupa uslugama;
- u pregledima **povezanim sa stanovanjem** potvrđeno je da troškovi stanovanja mogu predstavljati ozbiljan izazov za kućanstva, posebno u većim gradovima i za ranjiva kućanstva. U zemljama obuhvaćenima pregledom ti su izazovi u velikoj mjeri prepoznati na političkoj razini i postoji predanost političkom djelovanju putem planova, reformi i ulaganja. Okviri za praćenje i koordinacija stambene politike s komplementarnim politikama (npr. potpora dohotku) i uslugama (npr. prijevoz) prepoznati su kao nužni za uspjeh takvog djelovanja;
- države članice obuhvaćene pregledom izvješćuju o raznim zakonodavnim i/ili investicijskim mjerama za povećanje stambene ponude, uključujući socijalno i/ili cjenovno pristupačno stanovanje za najam. Međutim, te mjere iziskuju znatne financijske izdatke i razdoblja provedbe, što bi moglo odgoditi provedbu pristupa odgovarajućem stanovanju čak i kad se planovi i politike izrade. Trenutačno razdoblje visoke inflacije može biti dodatan izazov za postojeće strategije;

- ulažu se naponi i u jačanje zakonodavnog okvira i administrativnih kapaciteta različitih tijela uključenih u pružanje cjenovno pristupačnog stanovanja (Španjolska, Litva). Posebna pozornost posvećuje se i pružanju usluga za posebne potrebe, kao što su stanovanje za osobe s invaliditetom, politike „stanovanja na prvom mjestu” za beskućništvo, politike desegregacije i sprečavanje deložacija (Mađarska, Danska);
- zajednički pregled Odbora za zapošljavanje i Odbora za socijalnu zaštitu o **pružanju ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja** u kontekstu sudjelovanja žena na tržištu rada ukazao je na potrebu dodatnih napora za povećanje kapaciteta i poboljšanje cjenovne pristupačnosti. Rješavanjem tih bojazni roditeljima bi se omogućio pristup radnim mjestima na puno radno vrijeme i unaprijedila bi se dobrobit djece. Nadalje, s obzirom na to da je gotovo svako četvrto dijete izloženo riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti, i dalje će biti potrebni ciljani naponi za potporu ugroženoj djeci i njihovim roditeljima.

b. Ishod tematske rasprave o socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti

Tematska rasprava Odbora za socijalnu zaštitu u tom području politike bila je usmjerena na ulogu naknada i pružanja usluga za smanjenje siromaštva i (ponovno) uključivanje na tržište rada.

Rasprava je popraćena predstavljanjem izvješća *Istraživačka studija: popunjavanje praznina u znanju i utvrđivanje prednosti i izazova u pogledu učinkovitosti sustava minimalnog dohotka država članica*. U raspravi koja je uslijedila delegati su razmotrili kako bi različiti elementi oblikovanja politike mogli utjecati jedni na druge i koji su čimbenici uspjeha integrirane isplate novčanih naknada i politika uključivanja.

Razmjena je ukazala na sljedeće:

- Države članice socijalne politike smatraju investicijskim i produktivnim čimbenikom jer se reformama u području socijalne zaštite i socijalne uključenosti može poduprijeti gospodarski rast i promicati zapošljavanje.
- U mnogim državama članicama u tijeku je modernizacija sustavâ socijalne zaštite i socijalne uključenosti u skladu s načelima aktivnog uključivanja, među ostalim s naglaskom na odgovarajućoj potpori dohotku, potpori za socijalnu integraciju i sudjelovanju na tržištu rada, uz pružanje cjenovno pristupačnih i kvalitetnih usluga. Kako bi takve reforme uspjele, trebalo bi u njima voditi računa o cijelom nizu socijalnih naknada i usluga kojima se podupiru pojedinci tijekom njihova života te bi se trebala razmotriti interakcija između različitih elemenata potpore dohotku. Tim integriranim pristupom trebala bi se smanjiti ovisnost o naknadama i ranjivost korisnika te istodobno osigurati odgovarajuća financijska sredstva za borbu protiv siromaštva i potporu obiteljima s niskim dohotkom i pojedincima u ranjivom položaju.
- Sustavi minimalnog dohotka važna su sastavnica nacionalnih sustava socijalne zaštite i socijalne uključenosti. U gotovo svim europskim zemljama ti sustavi nisu dovoljni da bi ljudima pomogli da ostanu iznad praga siromaštva. Iako širok raspon dopunskih novčanih naknada i naknada u naravi može pružiti dodatnu potporu, u većini slučajeva te naknade podliježu dodatnoj provjeri materijalnog stanja i postupcima podnošenja zahtjeva. Pojednostavnjenjem i racionalizacijom pružanja naknada trebala bi se poboljšati primjerenost sustavâ zaštite prihoda. U aktualnom kontekstu visoke inflacije istaknuti su redovita indeksacija i mehanizmi automatske prilagodbe potpore dohotku.

- Pronalaženje prave ravnoteže između osiguravanja primjerenosti socijalnih naknada i stvaranja poticaja za rad i dalje je važno pitanje za države članice. U većini zemalja programi socijalne pomoći osmišljeni su kako bi se pružanje naknada povezalo s mjerama uključivanja. Kako bi se olakšalo zapošljavanje ili povećao intenzitet rada, neke zemlje primjenjuju financijske poticaje privremenim ukidanjem naknada (mehanizam smanjivanja) kada pojedinci uđu na tržište rada ili sudjeluju u osposobljavanju za posao ili javnim programima rada. Osim financijskih poticaja, dostupne su i aktivne mjere politike tržišta rada, uključujući programe osposobljavanja i usavršavanja, subvencije za plaće te privremene programe javnog rada ili rada u zajednici, kako bi se pojedincima pomoglo pri uključivanju na tržište rada. Međutim, sudjelovanje primatelja minimalnog dohotka u mjerama aktivne politike tržišta rada nije uvijek zajamčeno i/ili ograničeno na sudjelovanje u javnim radovima.
- Istaknuto je pitanje nekorištenja naknada, kao i potreba za ispitivanjem prepreka i redovitim ocjenjivanjem postojećih programa kako bi se osmislile učinkovite politike. Daljnje pojednostavnjenje i poboljšana transparentnost sustava socijalne zaštite i socijalne uključenosti, uz potporu digitalnih tehnologija, utvrđeni su kao sredstva za uklanjanje prepreka i poboljšanje pružanja naknada i usluga.
- Napore za poboljšanje obuhvata i primjerenosti sustava socijalne zaštite i socijalne uključenosti trebalo bi dopuniti razmatranjima o načinu financiranja tih sustava jer bi se pitanja primjerenosti i održivosti trebala rješavati na sveobuhvatan način. Iako je ravnoteža između različitih izvora financiranja specifična za svaku državu članicu, trebalo bi nastaviti razmatrati nove i alternativne izvore financiranja.
- Naposljetku, uzajamno učenje i razmjene najbolje prakse i inovativnih pristupa utvrđeni su kao iznimno djelotvorni alati kojima se olakšava zajedničko razumijevanje međupovezanih izazova i podupiru naporu država članica u provedbi reformi.

3.7. Reforme u području mirovina

Od samog početka europskog semestra nacionalni mirovinski sustavi u središtu su pozornosti strukturnih reformi. Države članice, suočene s mogućim posljedicama starenja stanovništva, smanjenjem broja radno sposobnih Europljana i razvojem tržišta rada, rade na nizu reformi usmjerenih na ograničavanje rashoda za mirovine, uz istodobno očuvanje pravednosti i međugeneracijske jednakosti svojih mirovinskih sustava. Posljednjih godina napori za zaštitu primjerenosti mirovina dobivaju na važnosti, kao što je navedeno u Izvješću o primjerenosti mirovina Odbora za socijalnu zaštitu i Europske komisije za 2021. te potvrđeno i u Zajedničkom izvješću o zapošljavanju za 2022.

Potporna mjerama u okviru nacionalne mirovinske reforme dostupna je iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Nacionalni planovi za oporavak i otpornost 14 država članica¹⁹ uključuju mjere reforme u području mirovine ili minimalnih naknada za starije osobe.

a. Horizontalni nalazi iz pregleda po pojedinim zemljama

U tom je kontekstu Odbor za socijalnu zaštitu u veljači 2023. preispitao napredak koji je osam država članica ostvarilo u području mirovina, kao odgovor na preporuke za pojedinu zemlju koje su im upućene 2022. Većina tih preporuka bila je usmjerena na pitanja fiskalne održivosti, pri čemu su elementi povezani s primjerenosti, pravednosti i jednakosti bili prisutni u trima zemljama obuhvaćenima pregledom, a potreba za sveobuhvatnom reformom mirovinskog sustava u dvjema zemljama. Većina država članica obuhvaćenih pregledom primila je slične preporuke za pojedine zemlje u prethodnim ciklusima europskog semestra, što ukazuje na dugoročnu i strukturnu prirodu uočenih izazova.

¹⁹ Belgija, Njemačka, Španjolska, Hrvatska, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Švedska.

Rasprave u Odboru za socijalnu zaštitu pokazale su da države članice obuhvaćene pregledom prepoznaju utvrđene izazove i poduzimaju korake za njihovo rješavanje. Izvješćeno je o širokom rasponu mjera:

- u većini država članica obuhvaćenih pregledom poduzimaju se posebna djelovanja za proučavanje tog pitanja i pripremu odgovora politike. Takva djelovanja uključuju posebno periodično izvješćivanje o funkcioniranju mirovinskog sustava i osnivanje posebnih povjerenstava za mirovinske reforme (npr. Češka, Njemačka, Irska, Luksemburg i Mađarska);
- države članice prepoznaju da se fiskalna održivost mirovinskog sustava može poboljšati općenitim poticanjem većeg sudjelovanja na tržištu rada ili konkretnijim pružanjem potpore zapošljavanju starijih radnika. Iako se u većini država članica obuhvaćenih pregledom (osim Francuske) ne planiraju daljnja djelovanja za povećanje zakonske dobi za umirovljenje, uvode se mjere za podizanje stvarne dobi umirovljenja i poticanje odgođenog umirovljenja, poput smanjenja socijalnih doprinosa, sufinanciranja, upućivanja na posao, osposobljavanja ili profesionalnog usmjeravanja (Češka, Irska, Poljska);
- kako bi riješile izazove u pogledu održivosti, nekoliko država članica poduzima korake za povećanje prihoda sustava mirovinskog osiguranja povećanjem stope doprinosa i/ili proširenjem financijske osnovice (Njemačka, Irska). U nekim od država članica obuhvaćenih pregledom uspostavljena su namjenska sredstva za rješavanje deficita mirovinskog osiguranja (npr. u Luksemburgu);
- u nekim od država članica obuhvaćenih pregledom uloženi su i naponi za očuvanje ili poboljšanje pravednosti mirovinskih sustava. Poduzimaju se koraci za uvođenje ambiciozne i sveobuhvatne reforme u Francuskoj, a u Njemačkoj i Nizozemskoj istražuje se daljnji razvoj strukovnih i osobnih mirovina.

Odbor za socijalnu zaštitu pozdravio je mjere o kojima se izvijestilo i pozitivno ocijenio napore država članica. Istodobno, iz rasprava u Odboru vidljivo je da će biti potrebno daljnje djelovanje kako bi se u potpunosti odgovorilo na zahtjeve iz preporuka za pojedine zemlje jer se u mnogim slučajevima mjere o kojima se izvješćuje tek trebaju provesti, dok je u drugima zakonodavni postupak u ranoj fazi.

b. Ishod tematske rasprave u području mirovina

Osim pregleda za pojedine zemlje, Odbor za socijalnu zaštitu sudjelovao je i u horizontalnoj raspravi usmjerenoj na *mjere koje su sve države članice poduzele kako bi zaštitile životni standard umirovljenog stanovništva u kontekstu visoke inflacije i visokih troškova energije*. O ishodu te rasprave izvješćuje se u nastavku.

Godišnja stopa inflacije u Europi 2022. dosegla je rekordno visoku razinu od 9,2 %, odnosno otprilike tri puta veću razinu u odnosu na 2021. Cijene energije, koje su naglo porasle nakon ruske invazije na Ukrajinu, među glavnim su pokretačima rastuće inflacije, pri čemu su potrošačke cijene za stanovanje, vodu, plin i električnu energiju porasle za 18 % u samo jednoj godini²⁰.

²⁰ Eurostat, izvorni skup podataka *prc_hicp_aind*, preuzeto 22. svibnja 2023.

Iako sve veće cijene utječu na sva (ranjiva) kućanstva, one mogu biti poseban izazov za umirovljeno stanovništvo. U usporedbi s radno sposobnim stanovništvom, zdravlje umirovljenika općenito je osjetljivije. Također imaju manju kontrolu i fleksibilnost u prilagodbi promjenjivim okolnostima jer ne mogu lako promijeniti svoje obrasce potrošnje ili obavljati dodatan posao kojim bi povećali svoj dohodak. Indeksacija mirovina, glavni izvor prilagodbe dohotka, uobičajeno se vrši s određenim zakašnjenjem (obično jednom godišnje) i u većini slučajeva na razini ispod rasta plaća. Štoviše, razmjeri u kojima korekcija zbog inflacije utječe na mirovine mogu ovisiti i o općoj strukturi mirovinskog sustava. Starije osobe koji su samci i starije osobe kojima prijeti siromaštvo posebno su pogođene rastom cijena energije te su izložene relativno većem riziku od energetskog siromaštva.

U tom kontekstu tematska rasprava u Odboru za socijalnu zaštitu bila je usmjerena na mjere koje države članice poduzimaju kako bi zaštitile životni standard umirovljenog stanovništva.

Razmjenom mišljenja potvrđeno je sljedeće:

- vlade u cijelom EU-u počele su intervenirati mjerama politike za ublažavanje posljedica rasta cijena robe i energije već 2021., ali stanje nakon ruske invazije na Ukrajinu zahtijevalo je daljnje jačanje njihova odgovora;
- potaknuta potrebom za pravovremenim odgovorom, većina se zemalja u početku odlučila za djelovanja kojima se pruža potpora općem stanovništvu, no uvedene su i neke mjere na temelju materijalnog stanja ili mjere usmjerene na određene ranjive skupine. Potonje se smatra pozitivnim kretanjem jer potpora koja nije ciljana dovodi do znatnih fiskalnih problema, krije rizik da pomoć ne bude dodijeljena onima kojima je najpotrebnija i mogla bi potaknuti dodatne inflatorne pritiske;

- mjere koje nisu ciljane, o kojima su izvijestile države članice, uglavnom su privremene, ali neke države članice poduzele su korake za povećanje dohotka povećanjem razine naknada (uključujući mirovinu za koju se ne uplaćuju doprinosi, npr. Španjolska) ili proširenjem njihove prihvatljivosti. Velik broj zemalja uveo je plaćanja kako bi se općenito povećali dohodci ili izravno pokrili računi za energiju. Mnoge su uvele subvencije, koje ovise o razinama potrošnje električne energije, plina ili grijanja općenito u zimskoj sezoni. Neke su države članice uvele ograničenje cijena ili smanjile PDV za energiju;
- posebno kad je riječ o umirovljenom stanovništvu, prilagodba postojećih mehanizama indeksacije mirovina bila je važan dio odgovora politike država članica. Takvi mehanizmi postoje diljem EU-a te se njima omogućuje rast mirovina u skladu s rastom cijena, plaća ili i jednog i drugog. U velikoj većini slučajeva mirovine se indeksiraju jednom godišnje. U nekim se zemljama pokreće izvanredno ažuriranje ili povoljniji mehanizam indeksacije ako inflacija ili rast plaća prijeđu određeni prag (npr. Češka, Luksemburg) ili se dodaje dodatak ako rast BDP-a premaši određenu razinu (Mađarska). Ozbiljnost i brz razvoj trenutne krize troškova života u brojnim su državama članicama doveli do jačanja ili unapređivanja mjera indeksacije, ponekad s retroaktivnim učinkom (npr. Finska, Mađarska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Rumunjska, Slovačka, Slovenija). U trenutnom razdoblju izvanrednog rasta inflacije, koje je obilježeno i padom realnih plaća, indeksacija mirovina može za umirovljenike biti povoljnija u usporedbi s indeksacijom plaća, no to nosi sa sobom znatne financijske troškove, pa će razmjeri u kojima je to održivo ovisiti o postojećem fiskalnom prostoru i nacionalnim preferencijama;

- niz država članica uveo je dodatne mjere ili je neke od svojih općih mjera usmjerio na umirovljenike s niskim dohotkom. Takve mjere uključuju plaćanja na temelju materijalnog stanja ili dohotka (u Hrvatskoj, Poljskoj, Danskoj), dodatke na najniže mirovine (Cipar), (ponovno) uvođenje 13. mjesečne mirovine (u Poljskoj i Mađarskoj) i 14. mirovinu na temelju imovinskog stanja (Poljska), uvođenje ili povećanje postojećih potpora za stanovanje i/ili dodatka za grijanje (u Češkoj, Finskoj, Švedskoj, Irskoj i Sloveniji).

Naposljetku, u raspravi je potvrđeno da, s obzirom na ozbiljnost i očekivani nastavak krize troškova života, ima prostora za daljnju razmjenu mišljenja o rasponu mjera potpore koje države članice planiraju ili provode u kontekstu aktivnosti uzajamnog učenja u okviru SPC-a.

3.8. Reforme u području zdravstvene skrbi

Dobro zdravlje poboljšava dobrobit ljudi i nužan je preduvjet za održiv dugoročni gospodarski i socijalni rast. Uslijed pandemije bolesti COVID-19 došla su do izražaja postojeća ograničenja europskih zdravstvenih sustava i pojačala se potreba za poboljšanjem njihova funkcioniranja i pripravnosti za moguće buduće krizne događaje. Kao odgovor na to, niz država članica pokrenuo je reforme za poticanje otpornijih zdravstvenih sustava, čak i kad je pandemija još uvijek trajala 2021. i 2022.

Trenutačni naponi koje države članice ulažu u reforme uključuju mjere za svladavanje izazova povezanih s pandemijom (kao što su modernizacija zdravstvenih ustanova i poboljšanje kapaciteta javnog zdravstva), ali i mjere za rješavanje pretežno strukturnih problema povezanih s pristupom zdravstvenoj skrbi i manjkom radne snage. U 2020. zabilježeno je vrlo veliko povećanje rashoda za preventivnu skrb (26 %), iako polazeći s niskog osnovnog udjela u proračunu (manje od 3 % ukupnih rashoda za zdravstvo 2019.) i uvelike potaknuto mjerama odgovora na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19.

Znatna potpora nacionalnim reformama dostupna je iz Mehanizma za oporavak i otpornost. U tu svrhu nacionalni planovi za oporavak i otpornost svih 27 država članica obuhvaćaju namjenska ulaganja u reforme zdravstvene skrbi, koja ukupno iznose više od 43 milijarde EUR.

a. Horizontalni nalazi iz pregledâ za pojedine zemlje u području zdravstvene skrbi

Preporuke za pojedine zemlje povezane sa zdravstvenom skrbi izdane su 2022. za osam država članica. Preporuke su višedimenzionalne i obuhvaćaju niz pitanja:

četiri preporuke za pojedine zemlje odnose se na izazove u reformi primarne zdravstvene zaštite (Grčka, Poljska, Mađarska, Litva) i preventivne skrbi (Mađarska, Litva) te uvođenje e-zdravstva (Poljska). U dvije su istaknuta pitanja primjerenosti i ravnopravnosti (Grčka, Latvija), jedna preporuka za pojedinu zemlju usmjerena je na nedostatak radne snage (Nizozemska), jedna na integraciju zdravstvenih i socijalnih usluga (Estonija) te jedna na fiskalnu održivost (Slovenija). S obzirom da se u trima preporukama upućuje na druga povezana područja politika (dugoročna skrb za Estoniju i Sloveniju te socijalna zaštita za Latviju), Odbor ih je pregledao na posebnim sastancima o dugotrajnoj skrbi te socijalnoj zaštiti i socijalnoj uključenosti.

Pregledi za pojedine zemlje u području zdravstvene skrbi pokazali su sljedeće:

- države članice prepoznaju višedimenzionalni karakter izazova s kojima se suočavaju njihovi zdravstveni sustavi i priznaju potrebu za cjelovitim pristupom. Prepoznata je važnost snažnih mreža sigurnosti za pružanje pristupa zdravstvenoj skrbi najranjivijim skupinama, kao i strateška potreba za učinkovitom koordinacijom između socijalnih i zdravstvenih sustava te među nacionalnim, regionalnim i lokalnim razinama;

- države članice koje su obuhvaćene pregledom velik dio svojih napora usredotočuju na prevenciju i promicanje zdravlja (Mađarska, Litva, Poljska), kao i na poboljšanje upravljanja zdravstvenim sustavom i pružanjem primarne zdravstvene zaštite (Mađarska, Grčka, Litva). U tijeku je i uvođenje telemedicine i drugih digitalnih rješenja (Litva, Poljska). Takvim naporima mogla bi se poboljšati dostupnost skrbi i promicati bolji zdravstveni rezultati za stanovništvo, ali i ublažiti potreba za specijaliziranim medicinskim osobljem i skupom bolničkom skrbi. U slučaju telemedicine potrebno je neprekidno posvećivati pozornost digitalnom jazu koji se odnosi na ograničene digitalne vještine i pitanja pristupa IT-u, posebno među starijim korisnicima ili osobama iz ranjivih skupina. Potrebno je po mogućnosti zadržati kombinaciju digitalnog i fizičkog pružanja zdravstvenih usluga kako bi se promicao pristup kvalitetnoj zdravstvenoj skrbi za sve;
- starenje stanovništva i sve veća potražnja za kvalitetnim zdravstvenim uslugama stvaraju dodatan pritisak na već postojeće nedostatke i regionalne razlike u dostupnosti radne snage u zdravstvu. Većina država članica obuhvaćenih pregledom (Mađarska, Grčka, Litva) poduzima korake za povećanje privlačnosti medicinske struke poboljšanjem radnih uvjeta, povećanjem plaća ili pružanjem nefinancijskih poticaja, kao što su mogućnosti osposobljavanja, kako bi privukle dodatno medicinsko osoblje i bolje zadržavale postojeće osoblje. Nizozemska priznaje da daljnje znatno povećanje broja zdravstvenih radnika možebitno nije dugoročno fiskalno održivo te usmjerava pozornost na povećanje produktivnosti radne snage, među ostalim organizacijskom učinkovitosti i iskorištavanjem tehnologije. Preusmjeravanje pružanja usluga s bolnica na primarnu zdravstvenu zaštitu, kao i učinkovitije strategije promicanja zdravlja i prevencije bolesti, nadalje su prepoznati kao ključni za održivo rješavanje pitanja radne snage;

- Velik broj reformi i ulaganja o kojima se izvješćuje, s potencijalom za prevladavanje preostalih izazova, nalazi se u ranim fazama provedbe. Očekuje se da će se učinak tih reformi ostvariti u nadolazećim razdobljima te će stoga biti potrebno kontinuirano praćenje i evaluacija, među ostalim s ciljem uvođenja daljnjih prilagodbi koje su potrebne.

b. Ishod tematske rasprave u području zdravstvene skrbi

U okviru svojeg rada povezanog s europskim semestrom Odbor za socijalnu zaštitu sudjelovao je i u horizontalnoj raspravi usmjerenoj na *glavne značajke nedavnih i trenutačnih reformi u području pristupa skrbi o mentalnom zdravlju, posebno u pogledu prevencije i pružanja usluga skrbi o mentalnom zdravlju u zajednici, dostupnost osposobljenog osoblja i financiranje*. Rasprave su bile popraćene horizontalnim scenarijima iz Europske komisije i Europskog opservatorija za zdravstvene sustave i politike, kao i prezentacijom studije slučaja koju je održao Portugal.

Razmjenom mišljenja jasno se pokazalo sljedeće:

- države članice prepoznaju da problemi s mentalnim zdravljem imaju znatan učinak na društvo. Loše mentalno zdravlje negativno utječe na opću dobrobit i kvalitetu života pojedinaca. Može dovesti do fizičkih zdravstvenih problema i može negativno utjecati na društvene interakcije i uspješnost u obrazovanju i radu. Nadalje, mentalne bolesti mogu biti znatan trošak za gospodarstvo povezan s gubitkom produktivnosti, povećanim oslanjanjem na programe socijalne pomoći, kao i skupim zdravstvenim mjerama;
- smatra se da se mentalne bolesti u velikoj mjeri mogu spriječiti. Mnogi čimbenici rizika koji dovode do njih, kao što su siromaštvo, zaduženost, nezaposlenost, nezdrav način života ili pristup stanovanju, izvan su djelokruga zdravstvenog sustava, što upućuje na potrebu za integriranim međusektorskim pristupom pitanjima mentalnog zdravlja;

- pandemija bolesti COVID-19 dovela je do dosad nezabilježenog pogoršanja mentalnog zdravlja stanovništva. Ograničavanje socijalnih kontakata i druga ograničenja, koja su države članice uvele kako bi se spriječilo širenje virusa, dovela su do smanjenja prilika za društvenu interakciju, što je među mnogima povećalo osjećaj usamljenosti i izolacije²¹. Opća nepredvidljivost pandemije te povećana gospodarska nestabilnost i financijska nesigurnost koje je potakla, doveli su do povećanja broja osoba koje prijavljuju psihičke tegobe i simptome depresije i tjeskobe²². Pandemija je istodobno narušila dostupnost podrške za mentalno zdravlje i pogoršala postojeći nedostatak radne snage, što je dovelo do dugih čekanja, zaostataka i povećanja neispunjene potrebe za zdravstvenom skrbi u cijeloj Europi. Ubrzano uvođenje alata za telemedicinu kao izravne strategije ublažavanja u okviru odgovora na pandemiju djelomično je ublažilo dio opterećenja, među ostalim povezano s pristupom skrbi o mentalnom zdravlju;
- države članice EU-a poduzele su korake za poboljšanje pristupa skrbi i potpori čak i prije početka pandemije bolesti COVID-19, iako su mnoge mjere koje se trenutačno provode ili planiraju poduzete u okviru nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Nekoliko država članica pokrenulo je dugoročne međusektorske reforme i poduzima korake za integraciju usluga skrbi o mentalnom zdravlju u primarnu zdravstvenu zaštitu kako bi bile pristupačnije i učinkovitije. Također teku naponi da se skrb o mentalnom zdravlju preusmjeri s institucijskog okruženja na skrb u zajednici, među ostalim razvojem timova za mentalno zdravlje u zajednici i službi za krizne intervencije;

²¹ Eurofound, Nivakoski, S., Ahrendt, D., Mascherini, M., i dr., *Living, working and COVID-19 (Update April 2021) : mental health and trust decline across EU as pandemic enters another year* (Život, posao i COVID-19 (ažuriranje iz travnja 2021.): pogoršanje mentalnog zdravlja i pad povjerenja u EU-u s ulaskom u drugu godinu pandemije), Ured za publikacije, 2021.

²² Eurofound (2022.), *Fifth round of the Living, working and COVID-19 e-survey: Living in a new era of uncertainty* (Život, rad i COVID-19: život u novom dobu nesigurnosti);, Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg.

- tijekom pandemije poduzet je niz dodatnih koraka. Mnoge države članice usredotočile su se na brigu o sebi i poboljšanje pismenosti o mentalnom zdravlju razvojem novih informacijskih portala i/ili uspostavom telefonskih linija za podršku sa savjetima o tome kako se nositi s poteškoćama ili za sprečavanje samoubojstava. S ciljem proširenja pokrivenosti, dodatni naponi učinjeni su izmjenom pravila o povratu troškova i povećanjem prava na usluge skrbi o mentalnom zdravlju. Pojačano je osposobljavanje dodatnog medicinskog osoblja tako što je u nekim državama zdravstvenim djelatnicima ponuđeno osposobljavanje za ovladavanje osnovnim psihološkim vještinama. Izvan zdravstvenog sustava, djelovanjima poduzetima na razini EU-a i na nacionalnoj razini za zaštitu radnih mjesta i dohodaka te za olakšavanje prijelaza na rad od kuće doprinijelo se potpori dohotku i mentalnom zdravlju radno aktivnog stanovništva;
- države članice prepoznaju u budućnosti potrebu za daljnjim naporima za rješavanje problema mentalnog zdravlja, kao i potrebu za boljim podacima i pojačanim praćenjem učinka uvedenih mjera politike. Općenito je prepoznata važnost prevencije i rane intervencije u rješavanju problema mentalnog zdravlja, pri čemu niz država članica provodi kampanje za podizanja javne svijesti i programe rane intervencije za rano otkrivanje i liječenje poremećaja mentalnog zdravlja. U nastojanju da se poboljšaju emocionalne i socijalne kompetencije djece i potakne opći osjećaj psihološke dobrobiti u ranoj dobi, neke države članice uvode mjere za promicanje mentalnog zdravlja u školama. Također je prepoznata važnost uključivanja raznih dionika, kao što su organizacije civilnog društva, ali i pacijenti i njihove obitelji, u razvoj politika i usluga u području mentalnog zdravlja. Tim uključivanjem može se pomoći osigurati da te politike i usluge zadovoljavaju potrebe pojedinaca s poremećajima mentalnog zdravlja;

- nedostatak radne snage utvrđen je kao jedna od ključnih prepreka u pružanju visokokvalitetne i učinkovite skrbi o mentalnom zdravlju i potpore onima kojima je potrebna. Za rješavanje tog nedostatka bit će potreban sveobuhvatan pristup, uključujući napore za povećanje privlačnosti struke, mogućnosti za daljnje osposobljavanje i napore za povećanje kombinacije vještina, među ostalim osposobljavanjem za ovladavanje osnovnim psihološkim vještinama za socijalne i zdravstvene radnike. Razvoj telezdravstva i drugih inovativnih modela skrbi također može pomoći u rješavanju nedostatka radne snage.

3.9. Reforme u području dugotrajne skrbi

Kako je istaknuto u Izvješću o dugotrajnoj skrbi za 2021. Odbora za socijalnu zaštitu i Europske komisije²³ te u Europskoj strategiji za skrb, očekuje se da će starenje europskog stanovništva dovesti do znatnog povećanja potražnje za cjenovno pristupačnim i kvalitetnim zdravstvenim uslugama i uslugama dugotrajne skrbi, u vrijeme kada će manje radno sposobnih osoba biti dostupno za pružanje ili financiranje takvih usluga.

Pandemija bolesti COVID-19 razotkrila je postojeće sustavne slabosti nacionalnih sustava skrbi. Visoke stope smrtnosti u ustanovama za dugotrajnu skrb, poteškoće u osiguravanju kontinuiteta skrbi i općenito negativan učinak na dobrobit starijih osoba i pružatelja skrbi ukazali su na potrebu za rješavanjem strukturnih izazova i poboljšanjem otpornosti sustava dugotrajne skrbi. Stoga je potrebno pažljivo uravnotežiti pitanja primjerenosti i održivosti, s obzirom na to da se predviđa da će dugotrajna skrb biti jedna od najbrže rastućih stavki socijalnih rashoda.

²³ Izvješće o dugotrajnoj skrbi za 2021.

*Preporukom Vijeća iz 2022. o pristupu cjenovno pristupačnoj i visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi*²⁴ uspostavlja se okvir za buduće reforme i ulaganja, a finansijskim sredstvima EU-a, posebno sredstvima iz ESF-a plus i Mehanizma za oporavak i otpornost, pružaju se mogućnosti financiranja. Države članice koriste se tim mogućnostima u velikoj mjeri, pri čemu nacionalni planovi za oporavak i otpornost osamnaest država članica²⁵, uključujući reformske mjere dugotrajne skrbi, dosežu ukupan iznos od 7,3 milijarde EUR. Napredak u provedbi te preporuke pratit će se u kontekstu europskog semestra i otvorene metode koordinacije u području socijalnih pitanja.

a. Horizontalni nalazi iz pregledâ za pojedine zemlje u području dugotrajne skrbi

Kao dio svojeg rada u okviru europskog semestra, u ožujku 2022. Odbor za socijalnu zaštitu pregledao je uspješnost četiriju zemalja (Austrija, Belgija, Estonija i Slovenija) prema preporukama za pojedine zemlje u području dugotrajne skrbi. Iako se pitanja fiskalne održivosti ističu u svim četirima preporukama za pojedine zemlje, područje primjene politike izdanih preporuka uključuje i dimenzije primjerenosti, dostupnosti različitih oblika pružanja skrbi, cjenovne pristupačnosti, kvalitete te integracije zdravstvene i dugotrajne skrbi. Peta preporuka za pojedine zemlje izdana je Poljskoj i usmjerena na pružanje dugotrajne skrbi u kontekstu sudjelovanja žena na tržištu rada te je pregledana zajedno s Odborom za zapošljavanje.

²⁴Preporuka Vijeća o pristupu cjenovno pristupačnoj i visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi.

²⁵ Austrija, Belgija, Bugarska, Cipar, Češka, Estonija, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Litva, Latvija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska, Slovačka, Slovenija.

Pregledi za pojedine zemlje pokazali su sljedeće:

- sve države članice obuhvaćene pregledom poduzimaju korake za poboljšanje pružanja primjerene i fiskalno održive kvalitetne dugotrajne skrbi u kontekstu starenja stanovništva. Budući da se mnoge mjere o kojima se izvješćuje tek trebaju provesti ili su na snazi vrlo kratko, trebalo bi nastaviti ocjenjivati njihovu učinkovitost i fiskalni učinak. Osim toga, mnoge mjere o kojima se izvješćuje usmjerene su više na prevladavanje posebnih izazova u sustavu dugotrajne skrbi, nego na sustavne promjene;
- naponi za poboljšanje održivosti sustava skrbi uključuju zakonodavne izmjene usmjerene na reguliranje i uklanjanje regionalnih razlika u pristupu (u Austriji i Estoniji) ili na reformu sustava zdravstvenog osiguranja i osiguranja dugotrajne skrbi (u Sloveniji). Belgija je uspostavila regulatorne okvire koji uključuju normu rasta rashoda ili su usmjereni na rješavanje neusklađenosti ponude i potreba za rezidencijalnom skrbi;
- navodi se veća usmjerenost na osiguravanje kvalitetnijih i alternativnih oblika smještaja za starije osobe, među ostalim putem predloženih ulaganja u poboljšanje prijelaza s institucionalne skrbi na skrb u zajednici (Austrija, Belgija, Slovenija), izradu nacionalnih standarda kvalitete (Slovenija) ili uspostavu minimalnih standarda skrbi u vlastitom domu, kao i na izradu smjernica i definiranje uloga središnje i lokalnih vlasti (Estonija).
Patronažne medicinske sestre, određene kao središnje osobe za kontakt i zadužene za olakšavanje interakcije između ljudi i pružatelja skrbi, važan su dio napora koje poduzima Austrija;

- istaknuti su izazovi u pogledu radne snage (Austrija, Belgija), koji se rješavaju mjerama potpore osobama koje su polaznici početnog osposobljavanja u području zdravstvene njege i skrbi, povećanjem privlačnosti rada u sektoru dugotrajne skrbi (Austrija) i mjerama usavršavanja i prekvalifikacije (Estonija) te pružanjem različitih oblika potpore neformalnim pružateljima skrbi. Posebna pozornost posvećuje se i potencijalu digitalizacije i drugih inovativnih rješenja.

b. Ishod tematske rasprave u području dugotrajne skrbi

Tematska rasprava u ovom području politike oblikovana je predstavljanjem studije *Long-term care social protection models in the EU* (Modeli socijalne zaštite za potrebe dugotrajne skrbi u EU-u). U studiji se istražuje raširenost formalnih usluga u usporedbi s oslanjanjem na neformalnu skrb, kao i različiti modaliteti državne intervencije (novčane naknade i usluge). Utvrđeno je da su modeli kojima se najbolje pokrivaju potrebe dugotrajne skrbi oni koji se oslanjaju na snažno javno pružanje usluga, pri čemu ključnu ulogu ima pružanje usluga u naravi. S druge strane, ograničena državna intervencija povezana je s niskim stopama pokrivenosti i povećanim rizikom od siromaštva i socijalne isključenosti starijih osoba kojima je potrebna dugotrajna skrb.

U tom kontekstu tematska rasprava u okviru Odbora za socijalnu zaštitu bila je usmjerena na osiguravanje pristupa cjenovno pristupačnim visokokvalitetnim uslugama dugotrajne skrbi, uzimajući pritom u obzir temeljnu potrebu za održivošću, i ravnotežu između pružanja usluga formalne skrbi i neformalne skrbi:

- unatoč heterogenosti nacionalnih sustava dugotrajne skrbi u Europi, uz znatne razlike u organizaciji, pružanju i financiranju dugotrajne skrbi u državama članicama, i dalje postoje zajednički izazovi u pogledu pristupa, cjenovne pristupačnosti, kvalitete i radne snage.

- Za rješavanje tih izazova potreban je niz različitih reformi. S obzirom na snažnu povezanost dugotrajne skrbi sa socijalnom zaštitom, zdravstvenom skrbi i zapošljavanjem, potrebna su sveobuhvatna i međusektorska djelovanja. Preventivni pristupi i rana intervencija, integracija dugotrajne i primarne zdravstvene skrbi, bolje usmjeravanje usluga dugotrajne skrbi putem pristupa usmjerenih na pojedinca navedeni su kao nužni sastojci kombinacije politika.
- Zadovoljavanje sve veće potražnje za dugotrajnom skrbi uvelike ovisi o dostupnosti dovoljnog broja osposobljenih pružatelja skrbi. Promjene u obiteljskoj strukturi i povećanje sudjelovanja žena u radnoj snazi vjerojatno će dovesti do smanjenja dostupnosti neformalnog pružanja skrbi. Unatoč znatnom potencijalu za otvaranje radnih mjesta, dugotrajnu skrb trenutačno karakteriziraju loši radni uvjeti, niske plaće i velika fluktuacija. U tom je kontekstu utvrđeno da je ključno područje djelovanja povećanje privlačnosti sektora skrbi, među ostalim boljim radnim uvjetima i višim plaćama te osposobljavanjem. Za odgovaranje na potrebe neformalnih pružatelja skrbi mogle bi trebati dodatne mjere, kao što su osiguravanje bodova za skrb, podrška za mentalno zdravlje i privremeni dopust. Budući da veliku većinu radnika, kao i neformalnih pružatelja skrbi čine žene, mjerama za poboljšanje radnih uvjeta u tom sektoru podupire se i rodna ravnopravnost.
- Potrebna su i djelovanja kako bi se osiguralo da osobe kojima je potrebna pomoć mogu pristupiti skrbi bez nepotrebnog financijskog opterećenja. U tu svrhu nekoliko država članica poduzima korake za uspostavu formalne dugotrajne skrbi u okviru svojih sustava socijalne zaštite. Bez te zaštite ukupni troškovi dugotrajne skrbi za mnoge su Europljane nepristupačni.

- Države članice ulažu napore i u povećanje troškovne učinkovitosti usluga skrbi, među ostalim upotrebom novih tehnologija i usmjeravanjem na mjere rane intervencije i prevencije. Važan element nacionalnih programa reformi jest osiguravanje prave ravnoteže između modela rezidencijalne skrbi i strategija starenja u vlastitom domu, uključujući kućnu njegu i skrb u zajednici. Time bi se moglo pozitivno utjecati na dobrobit pojedinaca te istodobno povećati troškovnu učinkovitost rashoda. Istodobno se očekuje da će starenje europskog stanovništva dovesti do sve većeg udjela ranjivih starijih osoba, uz odgovarajuću potrebu za skrbi u rezidencijalnoj ustanovi, pa je potrebna pažljiva procjena budućih potreba kako bi se zajamčilo da će institucije ispunjavati svoje obveze prema starijim osobama.
- Razmjenom je potvrđena i potreba za poboljšanjem kvalitete i dostupnosti podataka kako bi se omogućilo oblikovanje učinkovitih politika i mjera za rješavanje potreba za dugotrajnom skrbi sve starijeg stanovništva. U tu će svrhu Odbor za socijalnu zaštitu putem svoje radne skupine za pokazatelje nastaviti surađivati s Komisijom na izradi zajedničkih pokazatelja EU-a o dugotrajnoj skrbi, a posebno na uspostavi okvira pokazatelja za praćenje provedbe Preporuke Vijeća o pristupu cjenovno pristupačnoj i visokokvalitetnoj dugotrajnoj skrbi.

Prilozi:

- 1. Ishod pregledâ za pojedine zemlje koje je 2023. proveo Odbor za zapošljavanje**
- 2. Ishod pregledâ za pojedine zemlje koje je 2023. proveo Odbor za socijalnu zaštitu**
- 3. Ishod zajedničkih pregledâ za pojedine zemlje koje su 2023. proveli Odbor za zapošljavanje i Odbor za socijalnu zaštitu**