



POLITIKA ZAPOSŁJAVANJA

Jedan je od glavnih ciljeva strategije Europa 2020. otvaranje je novih i boljih radnih mjesta. Europska strategija zapošljavanja (EES) obuhvaća postupak praćenja i povezane instrumente financiranja, čime doprinosi tzv. blagoj koordinaciji. Iako odgovornost za politiku zapošljavanja i socijalnu politiku snose prvenstveno nacionalne vlade, u određenim se područjima primjenjuje pravo EU-a.

PRAVNA OSNOVA

Članak 3. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) te članci 8. – 10., 145. – 150., 156. – 159. i 162. – 164. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

CILJEVI

Neki od važnih načela, ciljeva i aktivnosti navedenih u UFEU-u promicanje su visokog stupnja zaposlenosti razvijanjem koordinirane strategije, posebno u pogledu stvaranja stručne, obučene i prilagodljive radne snage te tržišta rada koja mogu reagirati na ekonomske promjene. Prema horizontalnoj klauzuli iz članka 9. UFEU-a pri utvrđivanju i provedbi politika i aktivnosti Unije mora se uzeti u obzir cilj postizanja visokog stupnja zaposlenosti.

POSTIGNUĆA

A. Od samog početka (od 1950-ih do 1990-ih) do strategije Europa 2020.

Radnici su već 1950-ih godina u okviru Europske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ) dobivali tzv. pomoć za prilagodbu. Pomoć se dodjeljivala radnicima u sektoru ugljena i čelika, čija su radna mjesta bila u opasnosti zbog restrukturiranja industrije. Glavno sredstvo u borbi protiv nezaposlenosti bio je Europski socijalni fond (ESF) ([2.3.2. Europski socijalni fond](#)), osnovan početkom 1960-ih.

Tijekom 1980-ih i početkom 1990-ih akcijski programi za zapošljavanje bili su usmjereni na posebne ciljne skupine, a uspostavljen je i niz sustava za praćenje i dokumentiranje stanja.

U trenutku visoke nezaposlenosti u većini zemalja Unije, Bijelom knjigom o rastu, konkurentnosti i zapošljavanju (1993.) pokrenuta je rasprava o europskoj gospodarskoj strategiji i strategiji zapošljavanja jer je pitanje zapošljavanja po prvi put postavljeno kao prioritet programa Europske unije.

Nova glava o zapošljavanju u Ugovoru iz Amsterdama, koji je stupio na snagu u svibnju 1999., pružila je osnovu za uspostavljanje europske strategije zapošljavanja



i osnivanje stalnog Odbora za zapošljavanje (EMCO) utemeljenog na tom ugovoru, koji ima savjetodavnu ulogu u promicanju koordinacije politika zapošljavanja i tržišta rada među državama članicama. No, politika zapošljavanja i dalje je prvenstveno u nadležnosti država članica. Uvođenjem tzv. socijalnog protokola u taj ugovor povećana je uključenost socijalnih partnera ([2.3.7. Socijalni dijalog](#)).

Na izvanrednom sastanku na vrhu na temu zapošljavanja održanom u Luxembourg u studenome 1997. pokrenuta je Europska strategija zapošljavanja (EES) zajedno s otvorenom metodom koordinacije — tzv. luksemburški proces, godišnji ciklus koordinacije i nadzora nacionalnih politika zapošljavanja utemeljen na obvezi država članica da uspostave niz zajedničkih ciljeva.

Europskom strategijom zapošljavanja visokoj stopi zaposlenosti dana je podjednaka važnosti kao makroekonomskim ciljevima rasta i stabilnosti.

Europsko je vijeće u Lisabonu 2000. dogovorilo novi strateški cilj pretvaranja Unije u „najkonkurentniju i najdinamičniju svjetsku ekonomiju utemeljenu na znanju”, pri čemu je potpuna zaposlenost postavljena kao opći cilj politike zapošljavanja i socijalne politike. Dogovoreni su i konkretni ciljevi koje je trebalo postići do 2010. (Lisabonska strategija).

Europska strategija zapošljavanja revidirana je 2002. i ponovno pokrenuta 2005., s naglaskom na rastu i radnim mjestima. Kako bi se pojednostavili procesi, uveden je višegodišnji vremenski okvir (prvi ciklus trajao je od 2005. do 2008.) te su u opće smjernice ekonomske politike uvrštene smjernice za zapošljavanje.

Nakon financijske krize usvojena je 2010. godine strategija Europa 2020. te uveden europski semestar, kao mehanizam za financijsku i gospodarsku usklađenost.

Tom je desetogodišnjom strategijom za radna mjesta i pametan, održiv i uključiv rast po prvi put određen niz glavnih ciljeva, uključujući:

- tržište rada: povećanje sudjelovanja osoba od 20 do 64 godine na tržištu rada na 75 % do 2020.;
- socijalnu uključenost i borbu protiv siromaštva: smanjenje broja ljudi kojima prijete siromaštvo i socijalna isključenost za najmanje 20 milijuna;
- poboljšanje kvalitete i učinkovitosti sustava obrazovanja i obučavanja: smanjenje omjera ranog prekida školovanja s 15 % na 10 % i povećanje udjela osoba u dobi između 30 i 34 godine s visokoškolskim ili sličnim obrazovanjem na najmanje 40 % (umjesto 31 %).

Države članice trebale su u svoje nacionalne ciljeve uvrstiti svih pet glavnih ciljeva, vodeći računa o svojoj polaznoj situaciji i nacionalnim okolnostima. Međutim, posljedice financijske krize iz 2008. otežale su ostvarivanje ciljeva strategije koji se odnose na zapošljavanje i siromaštvo.

Ciklus nadzora politika zapošljavanja uključuje sljedeće sastavnice:

- smjernice za zapošljavanje, koje je razradila Komisija, a usvojilo Vijeće;
- zajedničko izvješće o zapošljavanju, koje je objavila Komisija, a usvojilo Vijeće;
- planove nacionalnih programa reformi;



- izvještaje i preporuke po državama članicama, koje je razradila Komisija, a potonje i usvojilo Vijeće.

Smjernice za zapošljavanje (članak 148. UFEU-a) sadrže strateške ciljeve za nacionalne politike zapošljavanja te prioritete politika u području zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti. One sjedinjuju političke prioritete s brojnim postojećim ključnim elementima. Uz četiri smjernice za zapošljavanje 10 integriranih smjernica sadrži i šest općih smjernica za širu ekonomsku politiku (članak 121. UFEU-a).

Najnovije smjernice (iz 2018.) usklađene su s načelima europskog stupa socijalnih prava ([2.3.1.](#) Socijalna politika i politika zapošljavanja: opća načela). U dogovoru s Europskim parlamentom te su smjernice zadržane i za 2019. Usmjerene su na četiri područja:

- jačanje potražnje za radnom snagom (otvaranje radnih mjesta, oporezivanje rada i određivanje plaća);
- povećanje dostupne radne snage i poboljšanje vještina (uključujući i područja nezaposlenosti mladih i dugoročne nezaposlenosti);
- poboljšanje funkcioniranja tržišta rada (s posebnim naglaskom na pitanje rascjepkanosti tržišta rada);
- pravednost, suzbijanje siromaštva i promicanje jednakih mogućnosti za sve.

B. Obvezujući pravni akti – pravo EU-a

Na temelju odredbi iz Ugovora o funkcioniranju Europske unije u području zapošljavanja i socijalnih pitanja donesen je niz direktiva, uredbi i odluka, čiji je cilj u svim državama članicama EU-a zajamčiti minimalne standarde u sljedećim područjima:

- zdravlje i sigurnost na radu: opća i pojedinačna prava i obaveze, radna oprema, specifični rizici, primjerice opasne tvari, karcinogene tvari ([2.3.5.](#) Zdravlje i sigurnost na radu)
- jednake mogućnosti za žene i muškarce: jednako postupanje na radnom mjestu, trudnoća, rodiljni dopust, roditeljski dopust ([2.3.9.](#) Borba protiv siromaštva, socijalne isključenosti i diskriminacije)
- zaštita od diskriminacije na osnovi spola, na rasnoj i vjerskoj osnovi, na osnovi starosti, invaliditeta ili spolne orijentacije ([2.3.9.](#) Borba protiv siromaštva, socijalne isključenosti i diskriminacije)
- radni uvjeti: rad na nepuno radno vrijeme, ugovori o radu na određeno vrijeme, radno vrijeme, zapošljavanje mladih, obavješćivanje i savjetovanje radnika ([2.3.6.](#) Pravo radnika na obavješćivanje, savjetovanje i sudjelovanje u odlučivanju; [2.3.7.](#) Socijalni dijalog)
- Službe za podršku: Odluka br. 573/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o pojačanoj suradnji između javnih službi za zapošljavanje (JSZ-ova)



Propisima EU-a podupiru se i temeljne slobode koje se odnose na kretanje osoba, usluga i kapitala unutar EU-a (jedinstveno tržište):

- slobodno kretanje radnika: jednako postupanje, pristup socijalnim naknadama ([2.1.5. Slobodno kretanje radnika](#))
- upućivanje radnika: trajanje, plaća, pokriveni sektori ([2.1.13. Upućivanje radnika](#))

C. Koordinacija putem preporuka i drugih političkih inicijativa

Uz navedeno obvezujuće zakonodavstvo (tzv. *hard law*) koordinacija među državama članicama EU-a potiče se daljnjim neobvezujućim mjerama (tzv. *soft law*). Neobvezujuće mjere obuhvaćaju preporuke Vijeća, koje su neobvezujući pravni akti, te druge političke inicijative koje priprema Europska komisija. Te mjere, ako su dobro pripremljene te ako na europskoj razini imaju dobru podršku i nadzor, mogu imati velik utjecaj. Neke od važnih političkih inicijativa EU-a su, na primjer:

- Preporuka Vijeća o uspostavi Europske garancije za mlade (travanj 2013.), čiji je cilj zajamčiti da sve osobe mlađe od 25 godina u roku od četiri mjeseca od gubitka zaposlenja ili završetka formalnog obrazovanja dobiju kvalitetnu ponudu za zaposlenje, mogućnost daljnjeg školovanja, naukovanja ili stažiranja;
- Europski savez za naukovanje (osnovan u srpnju 2013.);
- preporuka Vijeća o Kvalitetnom okviru za stažiranje (ožujak 2014.);
- Preporuka Vijeća o uključivanju dugotrajno nezaposlenih osoba na tržište rada (veljača 2016.);
- Europske snage solidarnosti (2016.) za mlade, koje su usredotočene na pružanje pomoći u slučaju prirodnih katastrofa ili pomoć u rješavanju socijalnih problema u zajednicama;
- Novi program vještina za Europu (lipanj 2016.). Taj paket politika objedinjuje 10 ključnih mjera čiji je cilj građanima pružiti vještine potrebne na tržištu rada (npr. Preporuka Vijeća od 19. prosinca 2016. o oblicima usavršavanja: nove prilike za odrasle ili Preporuka Vijeća o Europskom okviru za kvalitetna i učinkovita naukovanja od 15. ožujka 2018.)

Kako bi se poboljšali radni uvjeti, uključujući socijalnu zaštitu i poštenu mobilnost, sve su tri europske institucije u zajedničkoj izjavi iz studenoga 2017. podržale europski socijalni stup ([2.3.1. Socijalna politika i politika zapošljavanja: opća načela](#)).

D. Podrška instrumentima EU-a za financiranje

Razvoj programa, mjere i jačanje kapaciteta u državama članicama podržavaju se brojnim programima EU-a za financiranje:

- Europski socijalni fond (ESF) podupire brojne inicijative u državama članicama. Osim toga, Europsko je vijeće u veljači 2013. odobrilo pokretanje Inicijative za zapošljavanje mladih, koja je usmjerena na mlade osobe u dobi od 15 do 24 godine koje nisu zaposlene ni uključene u sustav obrazovanja i osposobljavanja (NEET-ovi) u regijama koje su posebno pogođene nezaposlenošću ([2.3.2. Europski socijalni fond](#));



- Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) za razdoblje 2014. – 2020., koji su usvojili Parlament i Vijeće, objedinjuje tri programa (PROGRESS – Program za zapošljavanje i socijalnu solidarnost, mrežu Europske službe za zapošljavanje EURES i program Mikrofinanciranja i socijalnog poduzetništva);
- Europski fond za prilagodbu globalizaciji (EGF) podupire osobe koje su izgubile posao zbog strukturnih promjena u svjetskoj trgovini.

Komisija je u svibnju 2018. objavila svoje prijedloge novih revidiranih financijskih instrumenata, o kojima se trenutačno pregovara ([2.3.2. Europski socijalni fond](#)).

ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Uloga Parlamenta u ovom području razvijala se postupno. Nakon stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, prije nego što Vijeće usvoji smjernice za zapošljavanje, obavezno je savjetovanje s Parlamentom. Osim toga, otvorenom metodom koordinacije pojačana je uloga parlamenata, i to ne samo Europskog parlamenta, već i nacionalnih parlamenata, koji bi trebali biti uključeni u određivanje i postizanje nacionalnih ciljeva.

Europski parlament čvrsto je podržao strategiju Europa 2020. Određene inicijative za borbu protiv nezaposlenosti mladih, poput programa Garancija EU-a za mlade i minimalnih standarda za pripravništvo, proizašle su iz prijedlogâ Parlamenta za konkretne i praktične mjere. Parlament od 2010. snažno podupire uspostavljanje programa Garancija za mlade i prati njegovu provedbu. U svojoj rezoluciji od 17. srpnja 2014. pozvao je na uspostavu pravnog okvira EU-a kojim bi se uveli minimalni standardi za provedbu Garancije za mlade, uključujući kvalitetu naukovanja, i koji bi se odnosio na mlade između 25 i 30 godina. Nadalje, Parlament je u svojoj rezoluciji od 29. listopada 2015. podržao stav iz Preporuke o dugotrajnoj nezaposlenosti. Intenzivan rad Parlamenta na razvoju vještina utjecao je na Novi program vještina za Europu, koji je Komisija objavila u lipnju 2016.

U rezoluciji Parlamenta od 13. ožujka 2019. o europskom semestru naglašava se da su socijalni ciljevi i obveze Europske unije jednako važni kao i njezini gospodarski ciljevi. Parlament poziva na jačanje socijalnih prava provedbom europskog stupa u cilju suzbijanja siromaštva i rastuće nejednakosti te poticanja socijalnog ulaganja. Osim toga, potiče Komisiju i države članice na borbu protiv siromaštva do kojeg dolazi unatoč zaposlenju. Konačno, Europski parlament naglašava da je potrebna bolja regulacija novih oblika rada te da je svima potrebno omogućiti primjerenu osnovnu i starosnu mirovinu.

Susanne Kraatz
12/2019

