



Mobilecare

Social dialogue as a tool to improve the
conditions of functioning of intra-EU labour
mobility in home-based care services

Strateški dokument

Implementacija održive mobilnosti radnika na
poslovima 24-časovne nege u Evropi

Sačinio

Institut za kvalitet i inovacije u oblasti kućne nege (Institut für Qualität und Innovation in
der häuslichen Versorgung)

Dr Tobias Ebbing

Prof. dr Arne Petermann



Co-funded by
the European Union

Rezime	3
Uvod	7
Kontekst: Neformalni sektor nege pod pritiskom	7
Metodologija: Projekat i Delfi metoda	10
Nalazi: Konvergencija reformi i nacionalne osobenosti	11
Konvergencija po pitanju ključnih mera - Delfi sporazum	11
Značajne divergencije - Tačke Delfi debate	13
Strategija zasnovana na tri stuba za reformu sektora 24-časovne nege	15
Stub 1 - Podsticaj za zakonito angažovanje	15
Stub 2 - Prava i ublažavanje rizika	18
Stub 3 - Dijalog i upravljanje	21
Zakonsko i institucionalno prilagođavanje strategije	23
Pravni osnov EU i pitanja kompetencija	23
Veza sa postojećim inicijativama politika EU	26
Finansiranje i održivost	26
Predlog mape puta implementacije	27
Rezime, rizici i ublažavanje, najvažniji zaključci	29
Rizici i ublažavanje	29
Najvažniji zaključci	30
Prilog:	32
Pomenuti izvori finansiranja EU	32

Rezime

Evropski sektor usluga nege gde negovatelji žive u zajedničkom domaćinstvu sa korisnicima ([European Care Strategy - Evropska strategija nege, 2022](#))¹ suočen je sa trostrukim izazovom: sve veća potražnja za negom starijih lica širom Evrope, odliv negovatelja u zemlje Zapadne Evrope i sveprisutna neformalnost usluga nege gde negovatelji žive u zajedničkom domaćinstvu sa korisnicima. Neprijavljen rad ostaje u velikoj meri prisutan - prema procenama, oko 6,8 miliona neprijavljenih radnika radi u sektoru nege i pomoći u kući (kućna nega) širom EU, uključujući 2,1 milion u sektoru negovateljskih usluga ([ELA](#) – Evropski organ rada) - što za posledicu ima socijalnu isključenost radnika, povrede radničkih prava, fiskalne gubitke i neujednačen nivo kvaliteta usluga nege. U pojedinim zemljama do 50% usluga kućne nege funkcioniše u neformalnom kontekstu, što za posledicu ima "značajne poreske gubitke, neadekvatne uslove rada i manjak radne snage" ([EFFE – Evropska federacija radnika na poslovima dugotrajne nege u domaćinstvu, 20.5.2025](#)). Ukoliko se nešto ne preduzme, ova štetna neformalnost (koja zapravo nije ništa drugo do neprijavljen rad) biće sve rasprostranjenija kako evropsko stanovništvo bude starilo (skupina lica starosti 65+ uvećaće se za nekoliko desetina miliona do 2040.), što će predstavljati ogroman pritisak kako na porodice, tako i na sisteme socijalnog osiguranja i nege.

Ovaj strateški dokument - sačinjen na osnovu niza dijaloga između stručnjaka zemalja članica EU za poslove dugotrajne nege u domaćinstvu, uključujući dvodnevnu radionicu održanu uživo i dve ture konsultacija sa stručnjacima iz više zemalja EU, uz primenu Delfi metode - sadrži predlog strategije implementacije zasnovane na tri stuba čiji je cilj podrška i formalizacija nege od strane negovatelja koji žive u domaćinstvu, obezbeđivanje pravedne mobilnosti i uslova i osmišljavanje održivog modela nege. Zasniva se prethodnim predlozima u okviru kojih su identifikovane opcije politika zasnovane na

¹ Preporukom Saveta od 8. decembra 2022. u vezi sa pristupom pristupačnoj, visokokvalitetnoj dugotrajnoj nezi (2022/C 476/01, OJ C 476/1 od 15.12.2022., u daljem tekstu "**Preporuka Saveta iz 2022.**" / "**Preporuka Saveta u vezi sa pristupačnom visokokvalitetnom dugotrajnom negom (LTC)**") u stavu 3 definisani su pojmovi 'dugotrajne nege', 'radnika na poslovima dugotrajne nege u domaćinstvu' i 'radnika na poslovima nege koji žive u domaćinstvu'.

'**Dugotrajna nega**' ('LTC' - stav 3(a)) označava niz usluga i oblika pomoći za osobe koje zbog mentalne i/ili fizičke slabosti, bolesti i/ili invaliditeta tokom dužeg razdoblja zavise od pomoći u svakodnevnom aktivnostima i/ili im je potrebna trajna zdravstvena nega. Svakodnevne aktivnosti za koje je potrebna pomoć mogu biti aktivnosti brige o sebi koje osoba mora obavljati svaki dan, to jest aktivnosti svakodnevnog života, kao što su kupanje, odevanje, hranjenje, sedanje na stolicu i ustajanje sa stolice, leganje u krevet i ustajanje iz kreveta, kretanje, upotreba toaleta i kontrola funkcija bešike i creva, ili mogu biti povezane s nezavisnim životom, to jest instrumentalne aktivnosti svakodnevnog života, kao što su priprema obroka, upravljanje novcem, kupovina namirnica ili ličnih predmeta, obavljanje lakših ili težih kućnih poslova kao i upotreba telefona.

S druge strane, stav 3(h) Preporuke Saveta iz 2022. sadrži pojam '**radnik na poslovima dugotrajne nege u domaćinstvu**', koji podrazumeva svaku osobu koja u okviru radnog odnosa obavlja poslove u domaćinstvu i pruža dugotrajnu negu.

Najzad, stav 3(i) gore navedene preporuke sadrži pojam '**radnika na poslovima nege koji živi u domaćinstvu**'. Ovaj pojam označava radnika na poslovima dugotrajne nege u domaćinstvu koji živi s korisnikom nege i pruža dugotrajnu negu.

Imajući u vidu gore navedene definicije, opredelili smo se da ne koristimo pojam 'radnika na poslovima dugotrajne nege u domaćinstvu', imajući u vidu da takvi radnici nisu nužno zaposleni po osnovu ugovora o radu (što je čest slučaj kod upućivanja radnika iz Poljske u Nemačku u okviru ovog sektora). Umesto toga, odlučili smo da koristimo pojam '**nege od strane negovatelja koji živi u domaćinstvu**', kao i '**negovatelj koji živi u domaćinstvu**' u okviru ovog dokumenta, budući da se ti pojmovi odnose ne samo na konkretan sektor, nego i na radnike u tom sektoru, nezavisno od vrste njihovog ugovora, budući da ovi pojmovi više odgovaraju prirodni aktivnosti koje obavljaju takva lica, u odnosu na 'dugotrajnu negu'. Pojam 'nege od strane negovatelja koji živi u domaćinstvu' više puta je potvrđen u stručnoj literaturi.

zaključcima iz pojedinačnih zemalja. Cilj ovog strateškog dokumenta je da omogući procenu izvodljivosti implementacije politika u okviru različitih nacionalnih konteksta. Ovaj dokument ne odražava zvanična stanovišta organizacija koje su učestvovala u projektu.

Stub 1 - "Podsticaj za zakonito angažovanje": Uvođenje zakonitog zapošljavanja negovatelja koji žive u domaćinstvu kao jednostavne i atraktivne opcije za lica koja su u potrazi za uslugama nege. Gore navedeno podrazumeva subvencionisanje zarada ili poreske olakšice (npr. preko osiguranja dugotrajne nege nadoknađuje se ~20% od iznosa zarade) kako bi se suzio troškovni jaz u poređenju sa sivom ekonomijom, kao i onlajn portal gde su na jednom mestu dostupni pojednostavljeni ugovori, poreske prijave i prijave na socijalno osiguranje. Učesnici Delfi panela u potpunosti su bili saglasni da je ovakav pristup temelj za *"podsticanje većeg broja domaćinstava da se okrenu zakonitom angažovanju"* (učesnik Delfi panela, Nemačka). Smanjenjem finansijskog opterećenja i birokratije kada su porodice u pitanju, formalno angažovanje može postati pristupačnije i atraktivnije u odnosu na neformalne aranžmane. Za implementaciju su neophodni nacionalni fondovi za usluge dugotrajne nege (uključujući usluge nege gde negovatelji žive u domaćinstvu), uz sufinansiranje od strane EU gde je moguće, kao i programi digitalizacije radi lakše prijave. Ovim stubom predviđeno je da do sada neprijavljeni negovatelji imaju pristup socijalnom osiguranju.

Stub 2 - "Prava i ublažavanje rizika": Staranje o uslovima rada negovatelja i kontinuitetu nege kroz odgovarajući nadzor, obuke i prenosive beneficije. Među stručnjacima je postignut konsenzus u pogledu vršenja nadzora na bazi saglasnosti (npr. vršenje terenske kontrole samo po dogovoru i uz postojanje opravdane sumnje na neprijavljen rad - a sve u skladu sa nacionalnim zakonodavstvom) kojim se uvažava pravo na privatnost, ali i sprečavaju zloupotrebe. Pored toga, lako dostupna potvrda o obuci pod nazivom "EU Care Pass" (Evropska potvrda za negovatelje) (koja podrazumeva završen onlajn kurs u trajanju od 20 sati, priznat u više zemalja) sa mogućnošću onlajn prijave otvorenih pozicija naširoko je promovisana u cilju profesionalizacije negovatelja i kreiranja profila ovih lica - iako su u Španiji predviđeni stroži nacionalni zahtevi za dobijanje kvalifikacija. U cilju premošćavanja jazova u socijalnom osiguranju, stručnjaci su dali glas podrške prenosivom planu mikro-osiguranja koje bi putovalo širom Evrope zajedno sa radnikom. Ovim paketom bili bi pokriveni doprinosi za zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezgode i penzijsko osiguranje, primenom fiksnog dnevnog iznosa, čime se obezbeđuje da čak i povremeni poslovi ili rad sa pola radnog vremena na poslovima nege gde radnici žive u domaćinstvu budu pokriveni socijalnim osiguranjem, ali da istovremeno ne predstavljaju opterećenje u smislu administracije i prijave. Važno je naglasiti da je jedan stručnjak upozorio da posebno osiguranje ne bi smelo postati *"sigurnosna mreža drugog reda"*. Ukoliko je moguće, negovatelje treba obuhvatiti standardnim sistemima na jednostavniji način - naglašavajući da napor na nivou EU moraju biti komplementarni, umesto da budu u suprotnosti sa nacionalnim standardima socijalnog osiguranja.

Stub 3 - "Dijalog i upravljanje": Uspostavljanje trajnih foruma i struktura podrške kako bi se negovateljima, porodicama i posrednicima obezbedilo institucionalizovano pravo glasa. Strategijom je predviđeno uspostavljanje Savetodavnog veća za usluge nege u domaćinstvu u svakoj zemlji, koje se saziva na kvartalnom nivou i uključuje aktere poput radnika, pružalaca usluga, porodica koje angažuju negovatelje, sindikata i regulatornih organa, u cilju praćenja i dostavljanja povratnih informacija na tržištu i potencijalnih implementacija politika. Veliki broj stručnjaka naglasio je da tradicionalni sindikati na izuzetno fragmentiranom tržištu rada kada je ovaj sektor u pitanju imaju poteškoće u stupanju u kontakt sa radnicima. Ipak, stručnjaci su se založili za to da se ojačaju kapaciteti sindikata i pružalaca usluga kada je u pitanju kolektivno pregovaranje, kao i da se istraže alternativni vidovi

zastupanja i mreže podrške za osnaživanje (npr. ovlašćenje za vođenje kolektivnih pregovora i kreiranje mreže podrške). Cilj ovog stuba je institucionalizovanje socijalnog dijaloga (u skladu sa načelom 8 Evropskog stuba socijalnih prava o socijalnom dijalogu), potencijalno posredstvom udruženja negovatelja ili digitalnih platformi za vršnjačku podršku. Uz pomoć primarnog finansiranja od strane EU (npr. u okviru ESF+ (Evropskog socijalnog fonda) za socijalne inovacije) mogli bi se uspostaviti ovakvi forumi, ali je neophodna i podrška zemalja članica kako bi isti mogli trajno da funkcionišu.

Svaki od tri gore navedena stuba mapiran je alatima politika EU. Shodno Članu 153. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), EU može da pruža podršku i da dopunjuje aktivnosti zemalja članica u oblastima uslova rada, socijalnog osiguranja i integracije na tržište rada - što su oblasti od suštinskog značaja kada su u pitanju usluge nege u domaćinstvu. Iako neposredno uređivanje usluga nege u velikoj meri ostaje u nadležnosti svake pojedinačne zemlje, EU ima mogućnost koordinacije putem svojih preporuka i mišljenja, kao i uvođenja minimalnih standarda gde je prikladno. Shodno tome, ova mapa puta predviđa kombinaciju neobavezujuće koordinacije (npr. Smernice Evropskog semestra, Koordinacija kvaliteta dugotrajne nege u domaćinstvu), ciljanog zakonodavstva (smernice koje se odnose na uslove zaposlenja za radnike u domaćinstvu poput radnika na poslovima nege koji žive u domaćinstvu mogle bi biti izvodljive u skladu sa Čl. 153(1)(b) TFEU, izuzev zarada) i inicijativa za finansiranje. Gore navedeno u skladu je sa ciljevima Evropske strategije nege (2022) koji se tiču obezbeđivanja kvalitetne i pristupačne nege i poboljšanih uslova rada negovatelja. Njome se takođe podržava Evropski stub socijalnih prava (2017/C 428/09), konkretno načelo 5 u vezi sa bezbednim i prilagodljivim zapošljavanjem u netipičnim ulogama negovatelja koji žive u domaćinstvu, načelo 12 u vezi sa socijalnom zaštitom za sve radnike, i načelo 9 o ravnoteži između privatnog i poslovnog života kako za negovatelje, tako i za porodice, koje mogu u određenim periodima biti oslobođene obaveze pružanja nege poveravanjem takvih poslova drugim licima. Stavljanjem u formalni okvir radnu snagu pretežno sačinjenju od osoba ženskog pola i migranata, što otvara mogućnosti rada u različitim sektorima, naša strategija unapređuje rodnu ravnopravnost (Cilj održivog razvoja (SDG) 5 i dostojanstven rad (SDG 8), uz istovremeno smanjenje nejednakosti između regija u okviru EU (SDG 10) i unapređenje dobrobiti, kako negovatelja, tako i korisnika njihovih usluga (SDG 3).

Stoga, namera našeg strateškog dokumenta je da se osvrne na jednu od najznačajnijih pojava o domenu nege gde negovatelji žive u domaćinstvu u Evropskoj uniji. Ove usluge pretežno pružaju žene, od kojih veliki broj čine državljanke trećih zemalja ('DTZ'). Često opisivane kao 'neznane junakinje'², 'tihe heroine' (Steiner, Prieler, Leiblfinger, Benzaha, 2020., str. 69), upravo su žene nosioci tereta nege u Evropskoj uniji (uključujući, naročito negu u zajedničkom domaćinstvu sa korisnicima).

Stručnjaci iz zemalja porekla i zemalja domaćina daju prednost preporučenim merama i procenjuju da su realistične koliko god je to moguće u operativnom smislu. Primera radi, akteri iz Nemačke, Italije, Malte i Srbije - svi daju prednost neposrednim subvencijama za zarade u borbi protiv neformalnog karaktera ovih poslova, i ukazuju na izvodljiv politički put za Stub 1 u različitim zemljama. Različiti stavovi, poput stanovišta Španije po pitanju inspekcija, odnosno sklonosti Nemačke ka socijalnom osiguranju nalik austrijskom, mogu se rešiti opcijama poput fleksibilne implementacije. Sačinjen je nacrt mape puta implementacije za svaki od stubova.

² Videti Mišljenje Opšteg pravobranioca G. Cosmas dato 9. decembra 1997. u slučaju C-160-97 Manfred Molenaar i Barbara Fath-Molenaar protiv Allgemeine Ortskrankenkasse Baden-Württemberg, gde je AG naveo da 'su one neznane junakinje za lica koja zavise od tuđe nege, naročito gde takva lica borave u kući' (fusnota 3 Mišljenja).

Ovaj strateški dokument predlaže akcioni plan zasnovan na konsenzusu, za transformaciju nege u domaćinstvu iz većinski neformalnog segmenta u formalizovan sektor sačinjen od održivih i adekvatno vrednovanih poslova. Uz oslanjanje na koordinaciju i finansiranje podrške nacionalnim reformama od strane EU, ovo je korak ka izlasku iz krize u sektoru nege i stvaranju puteva pravedne mobilnosti za negovatelje koji žive u domaćinstvu i obezbeđivanju nege za milione porodica.

"Ulaganje u negu nije samo društvena potreba nego i ekonomska prilika, gde svaki uloženi evro generiše merljive društvene i fiskalne povrate."

[EFFE Dom&Care Value Calculator](#); Videti takođe: *The Care Dividend – Why and How Countries Should Invest in Long-Term Care, European Observatory on Health Systems and Policies*

Uvod

Detaljniji prikaz aktuelnog stanja u sektoru nege u domaćinstvu možete pogledati u uporednom izveštaju projekta. Učesnici na projektu obuhvataju raznoliku grupu stručnjaka. Citirana ili rezimirana stanovišta ne treba mešati sa zvaničnim stanovištima odobrenim od strane organizacija ili Evropske unije.

Kontekst: Neformalni sektor nege pod pritiskom

Usluge nege gde mobilni negovatelji žive u domaćinstvu sa korisnicima pokazale su se kao izvodljiva opcija za brigu o starijim licima u velikom broju zemalja članica EU, ali uprkos tome, ovaj sektor u velikoj meri funkcioniše u okviru sive ekonomije. Rad na poslovima nege gde negovatelji žive u domaćinstvu sa korisnicima, poznat i pod nazivom '24-časovna nega' odnosi se na aranžmane u kojima negovatelji, često žene iz Centralne/Istočne Evrope ili šire, u uslovima prekograničnog rada stanuju u domaćinstvu lica kome je potrebna pomoć. Neprijavljen, neformalan ili polu-formalan (npr. prijavljen manji broj sati rada, fiktivni ugovori) rad u ovom sektoru predstavlja čestu pojavu, što ga čini arhetipom problematičnih transnacionalnih usluga u domaćinstvu. Nedavno sprovedena studija Eurofounda procenjuje da 6,8 miliona lica radi u sektoru usluga u domaćinstvu bez adekvatno regulisanog statusa, od čega 2,1 miliona lica radi u ulozi negovatelja ([Undeclared work in the EU: Policy approaches to a complex socioeconomic challenge](#) - [Neprijavljen rad u sektoru nege u EU: pristupi politika složenom socioekonomskom izazovu](#), Baggio, Cabrita, 2025). U zemljama koje nemaju politike kojima je predviđena neka vrsta podrške, do 90% usluga kućne nege nije propisno dokumentovano. Iako porodice često osećaju da su primorane da se okrenu neformalnim aranžmanima kako bi obezbedile pomoć (npr. finansijske poteškoće, nedostatak zvaničnih usluga nege i nesigurnost u formalizaciji), neformalnost dovodi do poznatih negativnih efekata:

- **Povrede radničkih prava i društvena isključenost:** Neprijavljeni negovatelji uskraćeni su za osnovne mehanizme zaštite i suočavaju se sa izazovima poput suženog izbora poslova, izazovima regulisanja plaćenog prekovremenog rada, odsustva, zdravstvenog osiguranja ili penzijskog osiguranja. Čitava jedna klasa "nevidljivih" negovatelja vodi računa o starijim evropskim sugrađanima, dok su oni lično zapostavljeni. Činjenica da je većina negovatelja ženskog pola, a često i u statusu migranata, dodaje rodnu dimenziju čitavom problemu.
- **Fiskalni gubici i nelojalna konkurencija:** Neformalno zapošljavanje znači da nema poreza odnosno doprinosa za socijalno osiguranje. Analize (npr. Eurofound / MOR) upozoravaju da neprijavljen rad nepovoljno utiče na poreske organe i opterećuje sistem socijalnog osiguranja. Agencije za pružanje negovateljskih usluga i radnici koji poštuju zakon nisu u mogućnosti da se takmiče sa cenama na neformalnom tržištu, dok istovremeno administrativne obaveze prebacuju na porodice, stvarajući na taj način začaran krug nelojalne konkurencije.
- **Neujednačen kvalitet i kontinuitet nege:** U neformalnim aranžmanima nema nadzora niti utvrđenih standarda kada je u pitanju kvalitet nege. Ovo može ugroziti dobrobit zavisnih starijih lica. U odsustvu formalnih ugovora ili beneficija, negovatelji često menjaju poslove ili ih napuštaju, narušavajući na taj način kontinuitet u pružanju nege. Održivost i sigurnost nege ugroženi su u sistemu koji se oslanja na neprijavljenu radnu snagu.

Demografski podaci dodatno naglašavaju ove probleme. Evropsko stanovništvo stari velikom brzinom: do 2040. biće oko 30 miliona više lica starosti 65+ u odnosu na 2020. [Eurostat-ova regionalna analiza](#) ukazuje na to da će u svim delovima EU doći do porasta broja starijeg stanovništva. Zbog gore navedenog, od još većeg značaja je da se starijim ljudima omogući da žive samostalno uz adekvatnu

negu. 24-časovna nega koja je personalizovana, fleksibilna i zasnovana na boravku korisnika u sopstvenom domu, ključni je model za izlaženje u susret ovim potrebama.

Ono što je u srži naše analize u pogledu gore navedenog je činjenica da najnoviji pristup evropskih institucija, zasnovan na odredbama Evropskog stuba socijalnih prava i Evropske strategije nege (ECS), naglasak stavlja na 'de-institucionalizaciju' nege u Evropskoj uniji. U tekstu ECS navodi se da je reč o 'integriranoj dugotrajnoj nezi u čijem se središtu nalazi korisnik, koja je dostupna, pristupačna i visokokvalitetna'. Komisija je naglasila da 'usredsređenost na korisnika podrazumeva ponudu usluga prilagođenih potrebama korisnika i poboljšanje prelaska sa institucionalne nege na kućnu negu i usluge nege u zajednici'. U tom smislu, Komisija je između ostalog predložila 'nuđenje neposredne tehničke podrške kroz Instrument tehničke podrške zemljama članicama u okviru novog važnog projekta pod nazivom "Ka integriranoj nezi u čijem se središtu nalazi korisnik"'.

Istovremeno, Komisija uvažava da jedan od ključnih pokretača za rešavanje manjka radne snage u sektoru nege može biti 'zakonska migracija'; uključujući i lica iz trećih zemalja (EK sa pravom ističe da 'ovakve prilike mogu biti dragocene za lica koja beže od ruske agresije u Ukrajini, naročito za iskusne negovatelje koji žele da pronađu zaposlenje dok borave u EU' - Evropska strategija nege, str. 14). Bez sumnje, 'već danas veliki broj lica iz zemalja izvan EU radi u sektoru nege', kako je naglašeno od strane Komisije. Kako bi se privukli takvi radnici, Komisija između ostalog predlaže da zemlje članice, u saradnji sa relevantnim akterima, rade na rešavanju potreba za veštinama i manjka radne snage u sektoru dugotrajne nege tako što će 'istražiti mogućnosti zakonske migracije kada su u pitanju negovatelji koji pružaju usluge dugotrajne nege' (Preporuka Saveta iz 2022., stav 8(d)). Štaviše, Komisija je zatim predložila niz novih inicijativa u paketu Mobilnosti veština i talenata kako bi EU bila atraktivnija talentovanim pojedincima izvan EU i kako bi pospešila mobilnost unutar nje³.

Najzad, Zaključci Saveta iz 2023. u vezi sa tranzicijom sistema nege⁴[2] pokazali su se kao dokument politike EU u kome je 'de-institucionalizacija' nege (nesumnjivo) prvi put navedena u tom obimu. Savet smatra da je 'povećana svest o pravu svih lica na ispunjen i dostojanstven život dovela do preispitivanja modela institucionalne nege, koji u velikom broju slučajeva podrazumevaju segregaciju i ograničavaju elementarne slobode. Ova promena paradigme praćena je (...) i promenom poimanja toga kako nega zapravo treba da izgleda. Takođe je potkrepljena naučnim dokazima koji potvrđuju brojne nedostatke institucionalne nege, povećanom društvenom svešću (...) odnosno integracijom načela rodne ravnopravnosti (...) i povećanom društvenom osetljivošću i sveprisutnim opredeljenjem za modele usredsređene na korisnika i modele nege u zajednici' [stav. 1 Zaključaka Saveta iz 2023. str. 2]].

Stoga, nesumnjivo po prvi put u tekstu takve vrste, Savet je pozvao zemlje članice da 'prepoznaju pravo pojedinca da se o njemu brine, pod jednakim uslovima, (...), gde je na holistički način definisano i

³ Videti: Komisija predlaže nove mere koje se odnose na veštine i talente kako bi pomogla u rešavanju kritičnog manjka radne snage, Saopštenje za štampu, 15. novembar 2023., dostupno na:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5740. Zakoni predloženi u okviru samog Paketa, a naročito Predlog Uredbe kojom se uspostavlja EU Zajednica talenata predviđaju neposredno zapošljavanje državljana trećih zemalja - ne u svrhu upućivanja (koje je obuhvaćeno još jednom slobodom na internom tržištu - slobodnim pružanjem usluga).

⁴ Zaključci Saveta u vezi sa tranzicijom sistema nege tokom života ka holističkim modelima podrške usredsređene na korisnika i podrške zasnovane na nezi u zajednici sa uzimanjem u obzir rodni razlika, odobreni od strane EPSCO Saveta na sednici održanoj 27. novembra 2023., 16094/23 SOC 833 EMPL 598 GENDER 211, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16094-2023-INIT/en/pdf>, 'Zaključci Saveta iz 2023'.

obezbeđeno pravo na dovoljnu, prikladnu i pristupačnu visoko-kvalitetnu negu usredsređenu na korisnika i negu u zajednici. Važno je da ovakva nega bude u skladu sa izborom svakog lica, koje ima pravo na podršku u tom procesu i donošenju takve odluke. Pravo na negu podrazumeva da se negovateljima pruži podrška (npr. obezbeđivanjem socijalnog osiguranja i obuka, savetovanja i nekoga ko će ih odmeniti), kao i da se prizna njihovo pravo da odlučuju o tome koliko će i o kome će da brinu' (Zaključci Saveta iz 2023., stav 18). Naročito je važno naglasiti da se u samom tekstu takođe navodi 'borba' protiv neprijavljenog rada u sektoru nege, uz poseban osvrt na kućnu negu, koju često pružaju radnici migranti' (Zaključci Saveta, 2023, stav 24 a)).

Savet je takođe pozvao zemlje članice da obezbede 'dugotrajnu negu i podršku usredsređenu na korisnika, koje omogućavaju onima kojima je potrebna, ukoliko tako žele, da izbegnu institucionalizaciju, da žive dostojanstveno, da samostalno donose odluke, da sačuvaju autonomiju, da žive samostalno u zajednici i da imaju punu kontrolu nad tim gde, sa kim i kako žele da žive' (Zaključci Saveta, stav 19a)) - čime se naročito uvažava izbor korisnika nege. Međutim, ukoliko ovaj sektor ostane neformalan i nesiguran, zemlje rizikuju da se produbi jaz između potreba za negom i dostupne radne snage. U okviru ovog projekta, određene zemlje već su prijavile da su suočene sa manjkom negovatelja koji žive u domaćinstvu. Ova promena nastupila je nedavno, nakon dugog perioda preterane tražnje za poslovima u ovom sektoru.

Uzročnici neformalnog karaktera sektora: Status quo potkopava vrednosti i ciljeve EU poput društvene pravde, rodne ravnopravnosti⁵, slobode kretanja pod pravednim uslovima, kao i kvalitetne i pristupačne dugotrajne nege za sve. Konsultacije sprovedene primenom Delfi metode potvrdile su da su osnovni uzroci, zajednički svim zemljama, visoki troškovi i složenost zakonitog zapošljavanja u uslugama lične nege i pomoći u domaćinstvu. Upravo ovo utiče da se porodice i radnici okrenu neformalnim angažmanima. Kada se porodica nađe u situaciji da mora da iz sopstvene ušteđevine pokriva zaradu najmanje jednog negovatelja koji živi i radi u domaćinstvu puno radno vreme, uz postojeće troškove domaćinstva - to predstavlja snažan podsticaj da se izbegnu porezi ili zanemare određena pravila. Administrativne prepreke (npr. više različitih prijava, obrasci poput A1, različiti nacionalni propisi i mali broj subvencija) dodatno odvrćaju domaćinstva od formalnih aranžmana. Jedan stručnjak naveo je da "cenovni jaz i papirološki jaz" podstiču sivu ekonomiju. Ukoliko imamo u vidu i činjenicu da se zakoni o radu većine zemalja (npr. odredbe o standardnom radnom vremenu) svakako ne uklapaju u kontekst 24-časovne nege, porodicama se nameće sledeći zaključak: Ukoliko to već ne mogu da uradim kako treba, najbolje je da uopšte ni ne pokušavam i da na taj način uštedim novac i trud. Ovakav stav potvrdile su i inspekcije rada u nekoliko zemalja koje su posetile privatna domaćinstva.

Relevantnost politika i strateški ciljevi: Nužnost rešavanja neformalnog karaktera 24-časovne nege prepoznata je i na nacionalnom i na evropskom nivou. Načelom 18 **Evropskog stuba socijalnih prava** koje se odnosi na dugotrajnu negu predviđeno je pravo na pristupačne i kvalitetne usluge nege. **Strategija nege EU (2022)** poziva na smanjenje neformalnosti u poslovima nege i poboljšanje uslova

⁵ Za više o rodnom pitanjima u uslugama 24-časovne nege, videti M. Kielbasa, 'Handle with Care? Person-centred live-in care provided by posted workers and other care-related phenomena in the EU, objavljeno u: Medicine, Law & Society 2025, vol. 19 (2); M. Travis, Combating Hidden Career Penalties Against Women Who Provide Eldercare, Forbes, 28. januar 2025, <https://www.forbes.com/sites/michelletravis/2025/01/28/combating-hidden-career-penalties-against-women-who-provide-eldercare/> ili M. Andriescu, et al., Monitoring Posting of Workers Directive 2024 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d06f8af4-02bd-11ef-a251-01aa75ed71a1/language-en>

rada, kao preduslove održivog sistema nege. **Cilj održivog razvoja 8 Ujedinjenih nacija** koji se odnosi na dostojanstven rad i ekonomski rast podstiče formalizaciju zapošljavanja i radničkih prava; SDG 5 (Rodna ravnopravnost) odnosi se na pretežno žensku radnu snagu u oblasti nege, dok su SDG 3 (Dobro zdravlje) i SDG 10 (Smanjenje nejednakosti) povezani sa načinom na koji društva organizuju i raspodeljuju obaveze koje se tiču nege.

U ovom kontekstu, **ciljevi** našeg predloga zapravo su trojaki:

1. **Podstaći zakonite mehanizme za usluge nege unutar EU**
2. **Obezbediti socijalnu zaštitu i kontinuitet nege**
3. **Unaprediti socijalne partnere i dijalog među akterima**

Naš koncept predviđa formalizovan sektor 24-časovne nege koji je atraktivan za radnike, pristupačan za porodice i podržan javnim politikama kao stub evropske socijalne infrastrukture. Prvi korak na ovom putu je da se dopusti da 24-časovna nega postoji kao otvorena i atraktivna opcija nege.

Šta nudi ovaj dokument: Ovo nije akademski izveštaj, nego strateška savetodavna preporuka za donosiocce politika. Deo je projekta MOBILECARE koji sufinansira Evropska unija. Pored ovog dokumenta sačinjeni su i drugi dokumenti u vezi sa stanjem u sektoru, koji sadrže uputstva i pozadinske informacije. Ovaj izveštaj predstavlja sažetak praktičnih zaključaka o tome kako bi mogla funkcionisati implementacija neophodnih reformi. Dat je predlog strategije bazirane na tri stuba na osnovu dijaloga sa stručnjacima, konsultacija po Delfi metodi i napretka na projektu. Tri stuba odnose se na Podsticaj za zakonito angažovanje; Prava i ublažavanje rizika; Dijalog i upravljanje. Svaki stub prati skup mera i u okviru njega su istražene poluge za implementaciju (zakonodavstvo, finansiranje, koordinacija).

Metodologija: Projekat i Delfi metoda

Zasnovana na brojnim stručnim diskusijama, izveštajima, sastancima u okviru projekta i konsultacijama primenom Delfi metode. U isporukama projekta dostupni su detaljni rezime, upitnici i odgovori stručnjaka. Delfi metoda odabrana je zbog mogućnosti postizanja stručnog konsenzusa kada su kontroverzne teme u pitanju. Nacionalni partneri na projektu odabrali su anonimizovane nacionalne stručnjake (npr. donosiocce politika, predstavnike negovatelja, organizacije poslodavaca, stručnjake u oblasti prava i istraživanja) koji su pozvani da dostave svoje mišljenje u vezi sa izvodljivošću implementacije prethodno identifikovanih politika u okviru projekta. Mišljenja su prikupljena u okviru procesa sačinjenog od nekoliko koraka, sa divergentnim i konvergentnim otvorenim navođenim pitanjima i zadacima za određivanje prioriteta. Predlozi politika i nacionalne izjave periodično su upoređivane sa objavljenim istraživanjima i pravnim analizama i kombinovane sa radionicama i stručnim sastancima. Najzad, o predstavljenim ishodima diskutovano je sa nekoliko evropskih partnera kako bi se osiguralo odgovarajuće usklađivanje ciljne grupe. Ovaj strateški dokument ne odražava zvanična stanovišta organizacije koje su učestvovala u projektu.

Ograničenjima su uzeti u obzir veoma mali uzorci, potencijalni nedostaci kod aktera, kao i nedostatak konvergencije kada su u pitanju sve mere. Smatramo da su mere koje nisu naišle na jako protivljenje prihvatljive. Slučajevi predloženi od strane nekoliko partnera koji su naišli na jasno protivljenje tretiraju se kao otvoreni za fleksibilno uvođenje na osnovu nacionalnih potreba. Ograničenja u planu projekta zahtevala su nastavak imajući u vidu stavove na zahtevani datum dostavljanja. Kada su ovakve mere u pitanju, teško je postići jednoglasan rezultat, te iste uvek zavise od mišljenja panela. Stoga, prikupljena i analizirana mišljenja mogu samo služiti kao smernice u donošenju politika i ne mogu služiti kao konkretan glas zemalja članica učesnica po pitanju predloga politika i planova mera.

Nalazi: Konvergencija reformi i nacionalne osobenosti

Pre nego što se detaljno razmotre stubovi strategije, predstavljaju se akcije sa najviše potencijala koje su identifikovali Delfi panelisti, kao i najuočljivije razlike. Ovakav uporedan uvid koristi se za postavljanje prioriteta i definisanje akcionog plana zasnovanog na tri stuba.

Konvergencija po pitanju ključnih mera - Delfi sporazum

1. Podsticanje zakonitog angažovanja - "šargarepa" umesto "štapa: Postignuta je gotovo jednoglasna saglasnost po pitanju toga da su pozitivni podsticaji od ključne važnosti za smanjenje neprijavljenog rada u sektoru nege u domaćinstvu. Zaključeno je da je od ključnog značaja učiniti formalno angažovanje atraktivnim za porodice. Stručnjaci iz Nemačke, Italije, Malte i Srbije, svi su prednost dali nekom vidu javne subvencije ili poreskih olakšica za pokriće dela troškova zakonitog angažovanja negovatelja koji živi u domaćinstvu. Učesnik iz Nemačke u Delfi panelu objasnio je da bi pokriće u visini od otprilike 20% *"suštinski učinilo da pravni ugovor bude konkurentan u odnosu na aranžman koji podrazumeva novac na ruke"*, naročito u kombinaciji sa administrativnim rasterećenjem. Stručnjak iz Italije podržao je portal gde je sve na jedan klik, u kombinaciji sa poreskim olakšicama. Uz napomenu da Italija već ima kolektivni ugovor za radnike u domaćinstvu, glavna prepreka usvajanju je birokratija.

Treba naglasiti da su svi stručnjaci istakli pristupačnost. Jedan ispitanik iz Nemačke naveo je: *"Pravedna naknada, pravedno radno vreme - moramo se suočiti sa troškovima"*. Bez javnih ulaganja, visoki standardi rada prosto će primorati sektor da se povuče još dublje u ilegalu. Na ovaj način postavljeni su preduslovi za Stub 1 u okviru naše strategije (Podsticaj zakonitom angažovanju).

2. Odgovarajući nadzor i poštovanje prava na privatnost: Niko od učesnika nije se zalagao za uvođenje inspeksijskog nadzora (npr. nasumične provere domaćinstava u cilju izricanja kazni neprijavljenim negovateljima i porodicama), usled ustavom predviđenih prava na privatnost i privatnu svojinu. Umesto toga, većina se založila za tip poseta koje funkcionišu po principu prijave i saglasnosti, u kombinaciji sa subvencijama, odn. organi nadležni za rad ili inspektori socijalnog osiguranja mogu posetiti domaćinstvo u slučaju verodostojne prijave nezakonitog zapošljavanja. Kontrole takođe mogu biti kombinovane sa redovnim posetama organa za socijalnu zaštitu ili razgovorima sa radnicima izvan domaćinstva koje je predmet provere. Stručnjak iz Italije smatra da bi provere na osnovu prijave mogle da funkcionišu *"budući da omogućavaju intervencije u slučaju problematičnih situacija, bez ostavljanja utiska o mešanju državnih organa"*.

Jedini koji se nije složio bio je stručnjak iz Španije. Naveo je da privatna domaćinstva treba da budu zakonom prepoznata kao radna mesta za potrebe inspekcije rada, što bi omogućilo rutinsko sprovođenje kontrola. Gore navedeno stanovište oslikava njihov striktniji stav kada je u pitanju primena zakona o radu na rad u domaćinstvima (štaviše, Španija je nedavno proširila osiguranje od nezaposlenosti na radnike u domaćinstvu i ojačala njihova radnička prava). Ipak, čak i tamo je bila neophodna regulatorna promena kako bi isto bilo omogućeno. Drugi učesnici upozorili su da ustavi zemalja poput Nemačke, Italije ili Poljske štite nepovredivost doma (npr. Čl. 13 nemačkog Grundgesetz), što znači da su nasumične inspekcije neizvodljive.

3. Prenosivi mehanizmi socijalne zaštite: Treća tačka oko koje je postignuta saglasnost odnosila se na potrebu za specijalnim mehanizmom kako bi se osiguralo da negovatelji imaju regulisan i sveobuhvatan status socijalnih osiguranika. Javila se ideja prenosivog "mikro osiguranja" ili sistema zasnovanog na vaučerima koji bi funkcionisao u okviru EU, gde bi svaka porodica na dnevnom nivou plaćala iznos za korišćenje usluge nege, što bi omogućilo i prekogranično pokriće. Ovaj sistem opisan je kao osiguranje

sa fiksnim iznosom koji bi pokrивao zdravstveno osiguranje, osiguranje od nezgode i penzijsko osiguranje, bez obzira na primanja ili radno vreme. Stručnjak iz Srbije zalagao se za digitalni račun pod nazivom "EU novčanik za negovatelje" na kome bi se akumulirala sredstva doprinosa koja srazmerno odgovaraju svakom kratkoročnom angažmanu, i koji bi funkcionisao na sličan način (u novčanik bi se pohranjivali zarađeni bodovi koji se odnose na beneficije). Stručnjak sa Malte, koja se pretežno susreće sa negovateljima iz trećih zemalja, predložio je da se negovatelji u domaćinstvu izuzmu iz određenih graničnih vrednosti nacionalnog osiguranja kako bi imali pravo na beneficije čak i ako, tehnički govoreći, nisu podobni za iste.

Postignut je konsenzus da redovno socijalno osiguranje nije prilagođeno uslugama 24-časovne nege, gde negovatelji rade za više porodica u različitim zemljama. Važno je naglasiti da su, iako su podržali ovu ideju, učesnici takođe istakli da je potrebno obezbediti dostojanstvene nivoe beneficija, dok su neki čak i predložili da se negovatelji od početka uključe u sistem zemlje domaćina. Ovakav predlog u saglasnosti je sa direktivama o jednakom tretmanu, ali ga je teško implementirati kada su u pitanju kratki angažmani, stoga je utvrđeno praktično kompromisno rešenje prenosivog osiguranja orijentisanog ka zemlji porekla. Mi smo ovaj predlog podržali i predložili opciju osiguranja koje bi omogućila EU. Možda bi zemlje članice mogle da omoguće negovateljima da ove doprinose pripoje drugim planovima osiguranja po želji.

4. Prekogranične obuke i sertifikacija ("Potvrda za negovatelje"): Učesnici su podržali ideju o uvođenju dobrovoljne "Evropske potvrde za negovatelje". Za dobijanje potvrde, preduslov bi bio standardizovana kratka obuka kojoj bi se moglo pristupiti onlajn, uz određene praktične elemente ili radne angažmane, koja bi bila prepoznata širom EU. Učesnici iz svih zemalja zaključili su da vredi dokvalifikovati negovatelje u domaćinstvu kada su u pitanju osnovne kompetencije (osnovni negovateljski poslovi, komunikacija, prava i obaveze, demencija, itd.), kako u cilju profesionalizacije sektora, tako i radi dodatne sigurnosti porodica. Stručnjak iz Italije izneo je zapažanje da bi *"veliki broj negovatelja bio zainteresovan da se prijavi za obuku u trajanju od 40 časova ukoliko bi im ona omogućila konkurentsku prednost na tržištu rada"*. Stručnjaci sa Malte, kao i iz Srbije i Nemačke složili su se da čak i kratak sertifikovan kurs unapređuje kvalitet nege i status radnika.

Ipak, Španija upozorava: svaka EU potvrda za negovatelje mora biti komplementarna sa njihovim visokim standardima i potencijalno biti "EQF-mapirana" - što se odnosi na Evropski okvir kvalifikacija - kako bi bila priznata kao deo obuke za sticanje potpunih kvalifikacija za negovatelje. Suštinski, Španija podržava obuke ali ne želi da se kurs u trajanju od 40 časova posmatra kao nešto što je dovoljno da bi negovatelji bili adekvatno kvalifikovani. Uzeli smo ovo u obzir tako što smo predvideli da naš predlog Potvrde za negovatelje u okviru Stuba 2 bude dobrovoljan i modularan: treba da služi kao odskočna daska, korisna za privremene ili pomoćne uloge negovatelja poput negovatelja koji živi u domaćinstvu, ali ne i da zameni sveobuhvatno strukovno obrazovanje. Prilikom implementacije, predlažemo da se razmotri kako bi Potvrda za negovatelje mogla da se uklopi u nacionalne okvire.

5. Potreba za Permanentnom platformom za dijalog: panelisti su se saglasili da je potrebno uspostaviti permanentan namenski forum ili savet za sektor 24-časovne nege. Većina učesnika (Nemačka, Italija, Srbija i Malta) prednost je dala relativno neformalnom ali redovnom "Savetodavnom stolu" koji bi vlada sazivala na kvartalnom nivou. Stručnjak iz Italije predložio je da vlada pozove predstavnike poslodavaca (porodice i pružaoce usluga/agencije), radnika (sindikati radnika u domaćinstvu ili NVO koje pružaju podršku) kao i relevantnih javnih organa na diskusiju u vezi sa problemima i rešenjima, na svakih par meseci.

Stručnjak sa Malte i jedan od predstavnika iz Nemačke zalagali su se za nešto više institucionalizovan model - "Zakonom predviđen odbor za kućnu negu" čiji bi članovi dobijali naknadu i eventualno imali zakonska ovlašćenja za savetovanje ili nadzor nad politikama. Predstavnik Španije naveo je da tamo već postoji sektorski socijalni dijalog (za radnike u domaćinstvu), ali uz važnu opasku da trenutno *"radnici nisu na adekvatan način predstavljeni"*. Učesnik iz Španije predložio je *"sektorski tripartitni socijalni dijalog"*, koji bi omogućio da problemi sa kojima se suočavaju negovatelji koji žive u domaćinstvu budu posmatrani kao zasebna problematika i da predstavnici radnika (i eventualno negovatelja migranata) zaista moraju biti prisutni. Da rezimiramo, svi učesnici složili su se u vezi sa institucionalizacijom dijaloga, s tim da se forma istog može kretati od okruglih stolova pod pokroviteljstvom vlade do formalnih pregovora između socijalnih partnera. Gore navedeno obuhvatićemo Stubom 3 (Dijalog i upravljanje).

Značajne divergencije - Tačke Delfi debate

Uprkos opštoj saglasnosti po pitanju gore navedenih tema, u okviru određenih tema bilo je primetno evidentno neslaganje, kako između zemalja, tako i u okviru panela. Cilj nam je da pažljivo razmotrimo ova pitanja:

1. Delovanje inspekcije rada nasuprot privatnosti: Kao što je navedeno, razlike u stanovištima Španije i drugih zemalja po pitanju inspekcija u okviru domaćinstava su izuzetno velike. Suštinski uzrok ovako velikog kontrasta su različite pravne kulture - Španija je signalizirala spremnost da domaćinstva posmatra kao radna mesta po zakonu (u okviru kojih, shodno tome, može biti vršena inspekcija), dok nemački i italijanski ustav čine ovakvu praksu znatno teže izvodljivom.

2. Propisi o radnom vremenu za negovatelje koji žive u domaćinstvu: Pitanje koje je možda i najteže za rešavanje jeste kako pomiriti aranžmane u kojima negovatelji žive u domaćinstvu sa propisima o standardnom radnom vremenu. Uprkos slaganju svih učesnika da prekomeran broj radnih sati i neprekidna dostupnost predstavljaju opšte probleme, suočeni sa odabirom "kompromisa po pitanju radnog vremena" u konvergentnim pitanjima, mišljenje stručnjaka je podeljeno: pojedini se opredeljuju za poseban status "negovatelja rezidenta". Na ovaj način bi negovatelji koji žive u domaćinstvu bili izuzeti iz različitih ograničenja sadržanih u direktivi o radnom vremenu (2003/88/EG), i dobijali bi više slobodnog vremena i beneficija zauzvrat. Zamisao je da se uzme u obzir naročito fragmentirano radno vreme negovatelja koji žive u domaćinstvu sa zgusnutim rasporedom angažmana gde je ukupan broj radnih sati ograničen, ali da se vreme odmora i dežurstva tretiraju na način koji odgovara aranžmanu nege. Drugi su odabrali usklađenost sa direktivom o radnom vremenu i skuplji model smenskog rada gde bi se smenjivalo po nekoliko negovatelja. Neslaganja održavaju situaciju u stvarnom životu: i dalje nema konsenzusa po pitanju načina na koji se tretiraju negovateljske usluge ukoliko negovatelji žive u domaćinstvu. Uzimajući u obzir mišljenja stručnjaka, ne nameće se nijedan model, nego se umesto toga prikupljaju određena pilot rešenja.

3. Obaveza finansiranja - nacionalna obaveza ili obaveza EU: Svi učesnici složili su se da je potrebno javno sufinansiranje kako bi se omogućio prelazak sa neprijavljenog rada. Međutim, došlo je do debate po pitanju toga ko treba da plaća. Panelisti iz Nemačke i Italije naginjali su rešenjima na nacionalnom nivou (fondovi osiguranja, državni budžet), uz podršku EU na samom početku. Stručnjaci iz Srbije i sa Malte naveli su da je finansiranje od strane EU dobrodošlo kako ne bi došlo do preopterećenja nacionalnih budžeta.

"Obavezujuća direktiva [u vezi sa 24-časovnom negom] bila bi korisna samo ukoliko postoje jasni mehanizmi finansijske podrške EU; u suprotnom bi predstavljala opterećenje za siromašnije zemlje" (Delfi stručnjak, Srbija).

Stoga smo napravili kombinaciju: inicijalno finansiranje od strane EU za pilot projekat i tranziciju, nakon čega sledi kontinuirano finansiranje iz nacionalnih planova. Evropska komisija već je istakla da zemlje članice mogu koristiti ESF+ za ulaganja u reforme dugotrajne nege i radne snage, navodeći da [ESF+ predstavlja "esencijalnu komponentu" za implementaciju ciljeva Strategije nege](#) koji se odnose na pristup uslugama nege i unapređenje radne snage.

4. Zakonodavstvo EU nasuprot nacionalnoj autonomiji: Mišljenja panelista bila su podeljena na temu direktive EU o 24-časovnoj nezi. Španski stručnjaci bili su izrazito naklonjeni ideji direktive EU, ističući da je *"i više nego poželjno da postoji zakon kojim će uslovi rada biti uniformisani"* širom EU. Stručnjak iz Nemačke naveo je da *"rešenje pod vođstvom EU"* ima smisla imajući u vidu prekograničan karakter tržišta, dok je drugi stručnjak iz Nemačke naveo da bi određen stepen koordinacije sa EU mogao ubrzati prihvatanje. Italija je predvidela slične mešovite reakcije: podršku od jednih, ali i otpor od drugih koji su zabrinuti zbog nepraktičnih i sporih standarda. Na Malti je preovladala skepsa u pogledu toga da *"kad god EU izda direktivu, [zemlja] nastoji da postigne tek minimalnu usklađenost"* kao i sumnja u mogućnost promene. Naš pristup gore navedenom je nijansiran: predlažemo korake koji podrazumevaju postepeni prelazak sa smernica na minimalne standarde ukoliko se postigne konsenzus.

Da rezimiramo, Delfi rezultati usmerili su nas ka strategiji koja je u velikoj meri zasnovana na zajedničkim temeljima. Naredna tri stuba počivaju na skupovima dogovorenih mera, ali su i fleksibilna po potrebi, kako bi uzela u obzir razlike među zemljama.

Strategija zasnovana na tri stuba za reformu sektora 24-časovne nege

Na osnovu oblasti u kojima je postignut konsenzus, formirana su tri međusobno povezana stuba. Svaki stub sačinjen je od skupa mera kojima se rešava jedna dimenzija izazova, a zajedno predstavljaju holističko rešenje. Stubovi su kao što sledi:

- **Stub 1 - Podsticaj za zakonito angažovanje:** inicijative da se formalno angažovanje učini jednostavnim i atraktivnim, uz eliminisanje prednosti crnog tržišta koje se tiču troškova i složenosti.
- **Stub 2 - Prava i ublažavanje rizika:** mere za zaštitu radnika i korisnika kroz pametan nadzor, obuke i prenosive beneficije, čime se podstiče profesionalizacija sektora i obezbeđuje kontinuitet nege.
- **Stub 3 - Dijalog i upravljanje:** strukture namenjene uzimanju u obzir mišljenja aktera i koordinacije, što omogućava kontinuirana unapređenja i prilagođavanje politika koje se odnose na 24-časovnu negu.

Stub 1 - Podsticaj za zakonito angažovanje

Cilj: Drastično smanjenje prepreka i rizika (finansijskih i administrativnih) za porodice koje zakonski angažuju negovatelje koji žive u domaćinstvu, tako da opredeljivanje za formalno angažovanje postane podrazumevan izbor širom EU. Paralelno sa gore navedenim, cilj ovog stuba je da kanališe državnu pomoć u cilju smanjenja troškovnog opterećenja porodica, tako što bi 24-časovna nega bila prepoznata kao deo sistema socijalne zaštite, umesto privatnog luksuznog izdatka.

Osnovne mere:

1. **Neposredne subvencije za zapošljavanje ili poreske olakšice za zakonite usluge negovatelja koji žive u domaćinstvu:** Vlade pre svega moraju da osiguraju odabir zakonitih modela. Zatim je potrebno da obezbede ili novčane subvencije (npr. putem osiguranja dugotrajne nege ili iz opštinskog budžeta) ili poreske olakšice koje podrazumevaju povrat novca domaćinstvima koja zakonito angažuju negovatelje koji žive u domaćinstvu. Delfi konsenzus postignut je oko iznosa u visini od oko 20% zarade koji bi bio subvencionisan. Modeli se međusobno razlikuju: Nemačka razmatra korišćenje naknada iz postojećeg fonda osiguranja dugotrajne nege, dok Italija i Malta razmatraju poreske odbitke. Cilj je da se smanji "cenovni jaz" između formalne i neformalne nege. Primera radi, ukoliko negovatelj koji živi u domaćinstvu porodicu mesečno košta 3.000 evra bruto u okviru formalnog angažmana, subvencija u iznosu od 20% znači da porodica zapravo plaća 2.400 evra, što je približno iznosu koji bi platili za neformalan angažman. Dokazi iz zemalja poput Francuske (koja nudi poreske kredite za usluge u domaćinstvu (CESU)) i Belgije (i njenog sistema vaučera za usluge (titre-services)) pokazuju da takve subvencije značajno podstiču formalizaciju. Ova skupa mera može se otplatiti kroz veću poresku usklađenost i otvaranje novih radnih mesta. **Nacionalna implementacija:** Zemlje domaćini treba da osmisle svoje planove u skladu sa svojim sistemima. Imajući u vidu postojeće zakonom predviđeno osiguranje dugotrajne nege (Pflegeversicherung), Nemačka može uvesti "Pflege-Budget" dopunu za negovatelje koji žive u domaćinstvu. Italija bi mogla osmisliti namenski fond ili ponuditi poreski kredit putem INPS (socijalnog osiguranja) za zapošljavanje negovatelja.

"Dodatak na osiguranje nege u vidu 20% učinio bi [...] zakonska rešenja primamljivijim" (stručnjak iz Italije).

Zemlje koje vrše upućivanje iznele su zapažanje da bi imale koristi od toga da njihovi državljani u inostranstvu imaju formalne poslove uz odgovarajuće doznake i u nekom trenutku prenosivost penzije - što u ovom trenutku nedostaje. Mogle bi sarađivati tako što će omogućiti jednostavno izdavanje obrazaca A1 ili putem bilateralnih sporazuma u cilju izbegavanja dupliranja doprinosa.

Uloga EU: Komisija treba da izda smernice u vezi sa dopuštenim uslovima rada i vrstama zaposlenja koje se uklapaju u uslove rada negovatelja koji žive u domaćinstvu. Zemljama članicama potrebno je usmeravanje u aktuelnoj debati o tome kako na zakonit način zapošljavati mobilne negovatelje u aranžmanima koji podrazumevaju da isti žive u zajedničkom domaćinstvu sa korisnicima.

Subvencije za socijalno osiguranje mogu se tretirati kao da su izvan ograničenja koja se odnose na državnu pomoć shodno Čl. 107. ESF+ može se koristiti za sufinansiranje pilot faza. Pojedine preporuke za određene zemlje u Evropskim semestrima već nalažu rešavanje neprijavljenog rada - ovo predviđa konkretnu metodu.

- 2. Onlajn portal za rešavanje svih pitanja na jednom mestu / pojednostavljenje angažovanja i prijava:** Porodice često ne formalizuju zapošljavanje zbog komplikovanog procesa - može biti neophodna prijava kod više različitih agencija/organa (poreska služba, služba socijalnog osiguranja, služba osiguranja od nezgoda na radu, itd.) ili bavljenje formalnostima u okviru upućivanja radnika u inostranstvo. Nadalje, stručnjaci su naveli da čak i nakon svih prijava, nema garancije da će sve biti u skladu sa zakonom. Stoga bi putem portala bile omogućene jednostavne provere ugovora, ili npr. kod samozapošljavanja, generisanje ugovora o radu (sa standardnim uslovima usklađenim sa direktivama i zakonima), prijavljivanje negovatelja na sve potrebne poreze i doprinose i podnošenje zahteva za subvencije ili druge benefite. Suštinski, u pitanju je platforma "za zapošljavanje negovatelja na jedan klik". Nekoliko stručnjaka naglasilo je prednosti: *"Portal na jedan klik = jedinstven vladin veb-sajt koji generiše u potpunosti usklađen ugovor i bavi se prijavom"* (stručnjak, Italija).

Implementacija: Trebalo bi iskoristiti infrastrukturu e-vlade. Na primer, francuski CESU (Chèque Emploi Service Universel) bavi se svim prijavama. Na primeru austrijskog 24-časovnog portala koji služi za prijavu samozaposlenih negovatelja vidi se da je ovo izvodljiva opcija.

Učesnik sa Malte naglasio je da je "papirologija noćna mora, naročito za starije korisnike nege" i predložio da tehničko osoblje i socijalni radnici pružaju pomoć pri snalaženju.

Iako još uvek nije članica EU, Srbija planira da svoje negovatelje šalje u inostranstvo i ne želi da se srpski radnici suočavaju sa poteškoćama prilikom upućivanja; predlaže se jedinstveno mesto gde radnici pre odlaska mogu da se prijave i dobiju informacije kako ne bi u jednom trenutku završili kao neprijavljeni radnici. Program Digitalna Evropa mogao bi služiti za finansiranje prekogranične interoperabilnosti postojećih sistema. Od pomoći bi moglo da bude povezivanje sistema za prijavu upućivanja i implementiranje stečenih znanja iz inicijative pod nazivom "Jedinstveni digitalni portal"

Stručnjaci iz Poljske predložili su da se standardizuje ili čak u potpunosti ukine potreba za prenosivim dokumentom A1 kada su u pitanju kratkoročna upućivanja - trenutno je za svako upućivanje neophodna određena papirologija koja deluje obeshrabrujuće kada je u pitanju zakonito angažovanje. Uredbom o implementaciji ili dopunom Uredbe 883/2004 (koordinacija sistema socijalnog osiguranja) mogli bi se izuzeti aranžmani u kojima negovatelji žive u domaćinstvu tokom perioda kraćeg od, recimo, 3 meseca, iz određenih formalnih procedura, ukoliko su prijavljeni na portalu i pokriveni posebnim osiguranjem, o čemu će biti reči naknadno.

3. **Pojednostavljeni ugovori i vaučeri:** O ovome će više reči biti pod Stubom 2, uz dogovor o radnom vremenu, ali ovde ćemo se osvrnuti na implementaciju zbog pravne komponente ovog pitanja. U pitanju je predefinisani šablon ugovora (kojim je pokriveno radno vreme i vreme odmora, predviđen fiksni iznos za vreme provedeno u domaćinstvu van radnog vremena i fragmentiran rad, smeštaj i ishrana ukoliko su obezbeđeni, itd.) koji je prepoznat u okviru zakona i usklađen sa direktivama o radnom vremenu i nacionalnim zakonima. Međutim, u ovom trenutku takvo rešenje još uvek ne postoji, kao što smo videli iz nacionalnih izveštaja u okviru projekta, zbog čega su porodice primorane da biraju između verovatno nezakonitih modela i nezakonitog neprijavljenog rada.

Pojedini stručnjaci istakli su da ukoliko bi ugovorni uslovi bili prilagođeni realnosti 24-časovne nege, porodice ne bi morale da brinu zbog eventualne neusklađenosti sa propisima.

Još jedna srodna ideja je i ona o sistemu vaučera, koju su spomenuli stručnjaci iz Belgije. Umesto ugovora o radu, porodice bi od državne agencije kupovale vaučere koje bi zatim koristile za plaćanje radnika i doprinosa. Ovim bi se u velikoj meri smanjile administrativne obaveze kojima se izložene porodice. Ipak, i za ovo je potreban zakonom regulisan način kako bi državne agencije mogle da obezbede pristupačnu 24-časovnu negu, kao i posebno finansiranje.

Austrijskim modelom legalizovani su negovatelji koji žive u domaćinstvu tako što im je priznat status samozaposlenih lica. Na ovaj način porodice su oslobođene uloge "poslodavca" i izbegnute su poteškoće u smislu ograničenja u okviru zakona o radu koja se odnose na jednočlana domaćinstva, a koja su u tom kontekstu nezakonita. Buđenje jednom u toku noći kako bi se, na primer, pomoglo sa odlaskom u toalet, predstavlja prekid vremena za odmor. Na taj način, započinje novi obavezan 11-časovni period odmora, zbog čega negovatelj nije na raspolaganju za pripremu doručka. Bez obzira na stvaran ukupan broj radnih sati i adekvatnu zaradu, takvo zaposlenje nije dozvoljeno. Određeni Delfi stručnjaci bili su protiv prelaska negovatelja u status samozaposlenih lica zbog manjka sigurnosti. Ipak, uprkos postojećim ograničenjima predviđenim zakonom o radu, za sada nisu identifikovana druga praktična rešenja za jednočlana domaćinstva. Cilj Stuba 1 ostaje da se aktuelna zakonska forma (zaposlenje ili zakonsko samozaposlenje) učini podjednako jednostavnim kao neformalno zapošljavanje u ovom trenutku. Stoga je kompromis izvodljiv ukoliko se:

Obezbedi status nalik statusu frilensera uz doprinose za socijalno osiguranje.

Implementacija: EU treba da pruži podršku tako što će deliti najbolje prakse, različita tumačenja ili promene u Direktivi o radnom vremenu (2003/88/EZ). Eventualna neophodna zakonska prilagođavanja, poput definisanja nove vrste ugovora u zakonima o radu, trebalo bi uvesti na početku reforme kako bi se obezbedio jasan pravni osnov i vreme da se države prilagode izmenama. Neophodno je objaviti smernice u vezi sa pojednostavljivanjem prijave za usluge pomoći u kući i nege (PHS), npr. na portalima Evropskog organa za rad (ELA), kako bi akteri mogli da se prilagode novim modelima aranžmana u kojima radnici žive u domaćinstvu.

Očekivani uticaj: Smanjenjem troškova i administrativnog opterećenja, očekuje se da Stub 1 u znatnoj meri poveća stopu ozvaničavanja 24-časovne nege. Ukoliko posmatramo slične primere, procenjuje se da će se u roku od 2-3 godine od implementacije broj formalnih prijava negovatelja koji žive u domaćinstvu u najgorem slučaju udvostručiti, pa čak i utrostručiti ili učetvorostručiti ukoliko propisi budu adekvatno osmišljeni. Primera radi, u francuskom sektoru PHS, desetine hiljada poslova formalizovano je putem CESU i poreskih kredita; Belgija je imala slična iskustva zahvaljujući primeni sistema vaučera, dok je u Austriji došlo do naglog skoka u broju zvanično samozaposlenih lica, te je u roku od godinu dana od uvođenja zakonske opcije broj prijavljenih negovatelja koji žive u domaćinstvu utrostručen. Svi ovi radnici prethodno su bili nezakonito zaposleni. Gore navedeno podrazumeva ulazak desetine hiljada radnika u zvanične sisteme rada, što za uzvrat dovodi do većih prihoda od poreza i priliva doprinosa. Može se očekivati i efekat regulisanja statusa - porodice koje trenutno zapošljavaju neformalne negovatelje mogu ih prijaviti, te će na taj način ponovo poštovati zakon i imati pravo na subvencije. Potrebno je obezbediti jednokratni period poštode i garanciju da neće biti pokrenut postupak za nezakonito zapošljavanje negovatelja, koji bi važili tokom određenog vremenskog perioda. Tokom vremena može doći i do kulturološke promene - kao što je danas u Belgiji sasvim uobičajeno angažovanje čistača putem sistema socijalnih vaučera, tako bi i angažovanje negovatelja koji bi živeli u domaćinstvu uz odgovarajući ugovor moglo postati standardna praksa. Na ovaj način i negovateljima i porodicama biće omogućeno da ostvare svoja prava.

Stub 2 - Prava i ublažavanje rizika

Cilj: Stub 1 služi da radnike izvede iz sive ekonomije, dok Stub 2 obezbeđuje da nakon što postanu deo formalnog sistema, oni ne budu predmet eksploatacije ili izloženi neopravdanim rizicima, te da se unapredi kvalitet nege. Ovaj stub bavi se nedostatkom dostojanstvenog rada i pitanjima bezbednosti, kako bi se obezbedilo da formalizacija podrazumeva pravedne uslove rada i kvalitetnu negu.

Osnovne mere:

1. **Evropska potvrda za negovatelje - standardizovana obuka i sertifikacija:** Uvođenje dobrovoljnog programa obuka za dobijanje Evropske potvrde za negovatelje - kratkog, modularnog kursa (sa oko 40 sati rada) dostupnog u onlajn formatu na više jezika, na temu osnovnih kompetencija i prava negovatelja koji žive u domaćinstvu. Kursom bi bile pokrivene praktične veštine (bezbedno pomeranje pacijenata, osnovni zdravstveni nadzor, saveti za brigu o dementnim korisnicima), komunikacija (osnovno poznavanje jezika za strance, međukulturološka osvešćenost) i prava (kako negovatelja, tako i korisnika nege, uključujući poverljivost podataka i radnička prava). Učesnici na kraju dobijaju sertifikat, odnosno "Potvrdu za negovatelje" koja je priznata širom EU.

Implementacija: Predlažemo da Evropska komisija, u okviru implementacije Strategije nege EU, osmisli projekat čiji je cilj razvoj ovog kurikuluma, u saradnji sa grupom stručnjaka iz zemalja članica. U Austriji su dostupni kratki video-sadržaji za negovatelje, dok u Nemačkoj različite organizacije nude kratke kurseve za negovatelje koji žive u domaćinstvu. U Poljskoj je nedavno bilo reči o konceptu obuke u dužini od 120 sati za negovatelje koji odlaze u inostranstvo. Uloga EU bila bi da sve ovo obuhvati jedinstvenim okvirom. Za osmišljavanje modula za e-učenje mogla bi se koristiti sredstva iz programa Digitalna Evropa ili Erasmus+. Zemlje članice i agencije za zapošljavanje mogle bi pomoći u upisivanju negovatelja na ove obuke. Obuke treba da budu na dobrovoljnoj bazi. Porodice domaćini verovatno bi radije angažovale negovatelje koji imaju Potvrdu, budući da isti poseduju osnovne veštine. Ovo bi dovelo do rasta tržišne vrednosti obučanih negovatelja, što bi podstaklo i druge da uzmu učešće. Zemlje članice mogu subvencije povezati sa pohađanjem ovog kursa. Na kraju bi to postao de facto standard koji porodice očekuju. Projekat bi trebao da bude usklađen sa Evropskim okvirom kvalifikacija, uz jasnu naznaku da je u pitanju Nivo 1 kvalifikacija i eventualnu dozvolu za prenošenje kredita na više nivoe.

2. **Nadzor na osnovu saglasnosti i podrška:** Uvesti mehanizme za praćenje uslova rada i dobrobiti negovatelja i starijeg korisnika, bez narušavanja privatnosti. Rešenje o kojem su stručnjaci postigli konsenzus podrazumeva inspekcije nakon dobijanja prijave, uz saglasnost. Inspektori rada ili koordinatori usluga nege dolaze da izvrše inspekciju određenog domaćinstva ukoliko: (a) je prijavljen određen problem i (b) domaćinstvo da saglasnost na inspekciju (ili uz postojanje sudskog naloga). Pored toga, moguće je planirati redovne provere na nenametljiv način, npr. socijalni radnik ili medicinska sestra dolazi u periodične posete ili upućuje pozive uz saglasnost porodice, kao deo nadzora nad pružanjem usluga nege. Ovo može biti predstavljeno kao usluga (kako bi se osigurao uspeh negovateljskog aranžmana) umesto kao policijska akcija. Kako bi se omogućila prijava eventualnih problema, neophodno je otvoriti anonimnu telefonsku liniju za pozive ili osmisлити sistem za uzbunjivače koji bi prijavljivati probleme. Pojedine zemlje ovo bi mogle uvesti kao sastavni deo postojećih zaštitnih mehanizama za radnike u domaćinstvu ili kao deo telefonske službe inspekcije namenjene za neprijavljen rad.

EU bi mogla pružiti podršku razmenom iskustava u vezi sa takvim sistemima (na primer, irski WRC ima svoj sistem poverljivih prijava za slučajeve zloupotrebe radnika u domaćinstvu). Zemlje poput Španije koje više naginju ka neposrednim inspekcijama mogu ići i korak dalje: dopuniti zakone kojima se domaćinstva u kojima rade radnici tretiraju kao radna mesta na kojima je moguće vršenje inspekcije. Bilo kako bilo, sve zemlje imaju mogućnost uvođenja podrške kroz posete socijalne službe. Poseta socijalnog radnika radi vršenja procene smatra se uobičajenom i na nju se uglavnom daje saglasnost. Ono što je neophodno je imati osećaj za pitanja koja se tiču negovatelja i jasno poznavanje onoga što je prihvatljivo i onoga što nije.

3. **Prenosivi plan mikro-osiguranja u okviru socijalne zaštite:** Kreirati sistem koji omogućava negovateljima koji žive u domaćinstvu da akumuliraju pokriće socijalnog osiguranja bez obzira na kratke periode radnog angažmana ili više različitih poslodavaca. Za svaki radni dan ili radnu nedelju, poslodavac (porodica) uplaćuje fiksni iznos doprinosa u fond ili plan iz kog se zatim radnicima isplaćuju srazmerne beneficije. Ukoliko negovatelj pola godine radi u Zemlji A, a zatim pola godine u Zemlji B, doprinosi iz oba sistema uplaćuju se na jedan prenosivi račun. Iznos na računu može biti dopunjen dobrovoljnim uplatama. Ključne karakteristike obuhvataju:
 - Pokriće najmanje zdravstvenog osiguranja i osiguranja u slučaju nezgode (tako da radnik bude pokriven gde god da radi) i pravo na isplatu nekog vida penzije.
 - Pristupačno porodicama kako bi se osiguralo usvajanje ovakvog programa. Ukoliko postoji subvencija po osnovu Stubu 1, može se finansirati socijalno osiguranje. Iako je spomenut "*fiksni iznos po radnom danu*", nije definisan konkretan iznos. Stručnjaci iz

zemlje domaćina mišljenja su da je najviši iznos dnevnog doprinosa koji bi bio prihvatljiv za porodice do 10 evra (300 evra mesečno).

- Jednostavan uvid u račun i akumulirane iznose putem portala / digitalnog novčanika.

Panelu se dopalo ovakvo rešenje budući da se njime uvažava postojanje više različitih poslodavaca, rad u više različitih zemalja u sektorima sa niskim stepenom kvalifikacija.

"Paket mikro-osiguranja je najprikladniji, budući da pokriva negovatelje čak i ukoliko rade za više različitih porodica" (stručnjak iz Italije).

EU bi mogla omogućiti funkcionisanje takvog sistema, iako ga ne bi ona osmislila. Primera radi, **Evropski organ rada (ELA)** bi mogao pomoći u razvijanju okvira ili pružiti podršku unapređivanju saradnje između zainteresovanih zemalja. Nacionalni programi su jedna opcija, dok je druga, naprednija, fond osiguranja na nivou EU.

Odložni uslovi: Na Filipinima postoji sistem u okviru kog prekomorski radnici uplaćuju određene iznose u nacionalni fond socijalnog osiguranja, što pokazuje da je upravljanje prenosivošću moguće. U kontekstu EU, Direktivom o upućenim radnicima obezbeđeno je da upućeni radnici ostaju pokriveni sistem socijalnog osiguranja svoje zemlje porekla tokom 2 godine; ipak, negovatelji koji žive u domaćinstvu često se kreću iz formalnih struktura upućivanja u nezakonit rad ili samozapošljavanje, budući da je retko moguće uskladiti se sa zakonom o radu, te upućivanja nisu moguća (sa izuzetkom poljskog ugovora Umowa Zleczenie gde postoji rupa u zakonu koja omogućava da se značajni iznosi zarade prikažu kao troškovi puta koji nisu pokriveni socijalnim osiguranjem). Ovaj program obuhvata one koji se trenutno ne nalaze u okviru nekog drugog sistema.

4. **Odredbe o pravednom radnom vremenu i periodima odmora:** Iako nije bilo moguće postići konsenzus po pitanju ostvarivanja ove zamisli, Stub 2 mora se baviti suštinom dostojanstvenog rada: ne može se dozvoliti da negovatelji budu dežurni tokom neograničenog vremenskog perioda, ali istovremeno je potrebno obezbediti izvodljivost i usklađenost sa zakonom o radu. Kada je u pitanju neslaganje, jedino što možemo da predložimo je da zemlje implementiraju odgovarajući skup mera.

Dve opcije koje su standardni predmet diskusije, a koje nikad nisu jednoglasno predložene tiču se:

- Osmišljavanje posebnog ugovora za negovatelje koji žive u domaćinstvu kojim je predviđeno fleksibilno radno vreme poput onog kod samozaposlenih lica, uz ugrađene zaštitne mere i socijalno osiguranje: npr. duži referentni period za obračunavanje radnog vremena (kako bi mogli imati radne/neradne nedelje), ali uz zakonsku dodatnu naknadu za prekovremeni rad ili gornju granicu ukupnog prosečnog broja radnih sati tokom meseca. Uobičajeni primer je poljski ugovor Umowa Zlecenia koji treba posebno prilagoditi sektoru. To podrazumeva da se samozapošljavanje prepozna kao hibridni model rada gde negovatelj živi u domaćinstvu, koji se uklapa sa socijalnim osiguranjem. Neophodno je da obuhvata:
 - Postavljanje gornje granice aktivnog vremena provedenog u pružanju nege na X sati nedeljno, uz omogućavanje visoko-fragmentiranih smena za upućivanja do određene dužine.
 - Obezbeđivanje slobodnih dana (npr. jedan ceo dan ili dva puta po pola dana nedeljno).

- Naknada za vreme na dežurstvu u vidu jedinstvene fiksne naknade po jednom upućivanju.
- Obezbediti radnicima po ugovoru pokrivenost sistemom socijalnog osiguranja svoje zemlje porekla, ili tražiti da korisnici nege plaćaju mikro-osiguranje.
- Podsticati primenu modela rotacije smena sa najmanje dva negovatelja koji se rotiraju. Pojedini stručnjaci smatraju da je ovo idealno rešenje za kvalitet i zdravlje negovatelja, ali se time značajno povećavaju troškovi. Kako bi se ublažili troškovi, neophodna je šira primena subvencija i iznalaženje kompromisa kako bi se obezbedio kontinuitet nege i sprečilo funkcionisanje crnog tržišta. Obavezan zahtev odnosi se na 11 sati neprekidnog odmora, u skladu sa opštim pravilom Direktive o radnom vremenu, izuzev ukoliko je predviđena fleksibilnost u skladu sa zakonom o radu. Gde je potrebno neprekidno prisustvo tokom noći, još jedan negovatelj koji živi u domaćinstvu je obavezan, što uslovljava iznalaženje rešenja za smeštaj drugog lica koje je isto tako trajno na raspolaganju. Kako bi se omogućio smenski rad, neophodno je zaposliti i treće lica koje će biti u pripravnosti. Bez značajnih iznosa subvencija, ova opcija je nepristupačna i u tom slučaju model nege gde negovatelj živi u domaćinstvu nema prednosti. Zemlje članice treba da imaju u vidu da odabir ove opcije može dovesti do toga da svi naponi usmereni ka formalizaciji budu nedelotvorni, budući da će porodice ipak morati da se opredele za opciju neprijavljenih negovatelja kako bi se starale o svojim članovima.

Konkretni pristup može se razlikovati, ali EU treba da izda smernice o prihvatljivim aranžmanima koji su usklađeni sa Direktivom o radnom vremenu, uz uvažavanje suštine fragmentiranih usluga pomoći u kući i nege. Stručnjaci su naglasili da je važno imati u vidu da prepoznavanje fragmentiranog radnog vremena u domaćinstvu nije isto što i pristajanje na 24-časovne smene. Istraživanja vezana za radnike u domaćinstvu iznova pokazuju da radnici u domaćinstvu voljno pristaju na fragmentiran radni dan u zamenu za slobodu prilikom strukturiranja svog rada. Štaviše, ova fleksibilnost doprinosi njihovom zadovoljstvu poslom (Ebbing, Petermann, Lühr, Stoll, Hans 2024 - Arbeitsmobilität in der Europäischen Union; Petermann, Ebbing, Paul 2017 -Das Tätigkeitsprofil von Betreuungspersonen in häuslicher Gemeinschaft). Ankete takođe pokazuju koliko je prekovremeni rad mentalno zamoran i ostavlja negativne posledice na mentalno i fizičko zdravlje radnika. Može se odnositi na predugačak radni dan ili veliki broj zadataka koji moraju biti izvršeni. (izvor PHS Employment Monitor <https://phs-monitor.eu/>)

Mogući prvi korak bio bi dopuna Strategije nege EU, koja bi sadržala preporuke za zakon o radu koji prepoznaje zakonito angažovanje negovatelja koji žive u domaćinstvu. Ipak, ukoliko izostane bavljenje povredama zakona o radu u okviru redovnog zapošljavanja, ili ukoliko porodicama nije ponuđena izvodljiva zakonska alternativa, i od njih se očekuje da iz svojih sredstava izdvoje više nego što je moguće, porodice će se opredeliti za nezakonite angažmane uprkos nastojanjima da se formalizuje rad gde negovatelji žive u domaćinstvu. U okviru svih aranžmana moraju biti zagarantovani bezbednost i zdravlje - negovatelji moraju imati adekvatan broj sati sna i imati redovne slobodne dane. Odeljak naše mape puta koji se odnosi na rizike sadržaće napomenu da neadekvatan odmor dovodi do sagorevanja i da se tako ne ostvaruje cilj, budući da radnici daju otkaze i ne mogu da pruže adekvatnu negu. Najžustrija debata u okviru projekta vodila se upravo oko rešavanja ove problematike, i još uvek nije iznađeno zajedničko rešenje.

Stub 3 - Dijalog i upravljanje

Cilj: Stub 1 i 2 uzimaju u obzir polazne osnove za reformu, Stub 3 usmerava proces - starajući se da implementacija bude inkluzivna, pod nadzorom i prilagođena po potrebi. Kontinuiran i strukturiran

dijalog i mehanizmi za dobijanje povratnih informacija obezbeđuju da reforme budu održive putem sveobuhvatnog prilagođavanja.

Osnovne mere:

1. **Nacionalni forum za 24-časovnu negu /Savetodavni odbor:** Svaka zemlja članica treba da uspostavi trajni forum koji redovno (kvartalno ili polugodišnje) poziva sve relevantne aktere na diskusiju o politikama i problemima sektora 24-časovne nege. Relevantni akteri najčešće obuhvataju predstavnike vlasti, organizacije socijalnih partnera, predstavnike porodica ili negovatelja, stručnjake ili posmatrače iz akademske zajednice, trustova mozgova (think-tank, eng.) ili javnih službi za zapošljavanje, koji mogu doprineti davanjem određenih podataka. Delfi je iskazao naklonost ka relativno fleksibilnim "Kvartalnim/godišnjim savetodavnim okupljanjima". To znači da je forum konsultativno telo koje se bavi koordinacijom i koje možda nema zakonska ovlašćenja za odlučivanje. Ipak, pojedine zemlje opredelile su se za institucionalizovaniji pristup. Preporučujemo najmanje formalno ovlašćenje vlade: npr. da ministarstvo uredbom osnuje "Radnu grupu za negu u domaćinstvu" sa definisanim članstvom i rasporedom sastanaka. U idealnom slučaju, sačinjava se i podnosi na uvid godišnji izveštaj ili skup preporuka na koje vlada daje saglasnost.
2. **Mehanizmi za davanje prava glasa negovateljima-jačanje zastupanja:** Mobilni negovatelji koji žive u domaćinstvu po pravilu nisu sindikalizovani, odnosno organizovani. Stub 3 nastoji da ih kolektivno osnaži na nov način. Stručnjak iz Nemačke naglasio je da *"tradicionalni sindikalni model se ne uklapa u ovaj sektor... potrebni su nam alternativni oblici"*. Jedan takav oblik mogli bi predstavljati centri za podršku radnicima, poput projektnih kancelarija za "Pravednu mobilnost" u Nemačkoj, koje savetuju upućene radnike. Predlažemo da se istraži mogućnost finansiranja Centara za negovatelje, bilo onlajn ili u gradovima u kojima postoji veliki broj negovatelja, gde bi mogli dobiti pravne savete, informacije u vezi sa obukama i neformalno se organizovati, kao i da se ulaže u olakšavanje pristupa sindikatima i organizovanje u okviru ovog sektora. Ovo bi takođe moglo biti deo sindikalnih, crkvenih ili opštinskih inicijativa (primera radi, u Beču postoji centar za savetovanje za negovatelje koji žive u domaćinstvu). Manjak organizacije prisutan je i sa strane porodica, izuzev u malom broju zemalja (Austrija ima udruženje agencija koje pružaju usluge 24-časovne nege). Stub 3 takođe se bavi zastupanjem porodica u ulozi poslodavaca. Vlade bi mogle da olakšaju osnivanje udruženja porodičnih negovatelja. Ova udruženja pomažu u artikulaciji potreba korisnika nege u okviru debata vezanih za politike (npr. potreba za subvencijama, pitanja kvaliteta). Pozivamo takođe na integraciju negovatelja koji žive u domaćinstvu u socijalni dijalog između sindikata i poslodavaca. Trenutno je zastupanje radnika otežano budući da veliki broj njih radi neprijavljeno i da nisu profesionalni negovatelji (npr. EUROCARERS) niti su pružaoci usluga nege i pomoću u kući (PHS), a takođe postoje i problemi kada je u pitanju nega odojčadi, na primer. Evropska konfederacija sindikata i Međunarodna federacija radnika u domaćinstvima mogle bi se udružiti sa npr. Evropskom federacijom za usluge pojedincima (EFSI) ili sličnim organizacijama, kako bi se više aktera priključilo diskusijama. U cilju podsticanja razmene mišljenja, EU bi mogla da bude domaćin godišnjeg "Foruma nege u domaćinstvu" kao što je Kongres mobilnosti radne snage.
3. **Saradnja među vladama i bilateralni sporazumi:** Još jedan aspekt koji se odnosi na upravljanje je unapređenje saradnje između zemalja koje upućuju radnike i zemalja koje ih primaju. Stub 3 promoviše bilateralne ili multilateralne sporazume koji se odnose na 24-časovne usluge nege, sa akcentom na pitanjima poput prenosivosti socijalnog osiguranja, priznavanja kvalifikacija (Potvrda za negovatelje mogla bi biti deo ovoga) i etičkih postupaka regrutacije. Ukoliko se postigne više sporazuma, Komisija bi u budućnosti mogla da razmotri jedinstveni pristup, poput EU okvira za prekograničnu mobilnost negovatelja. U svakom slučaju, ovo je potencijalno dugoročni plan i politički osetljiva tema, što smo mogli zaključiti iz stručnih mišljenja po pitanju uključivanja na

nivou Evrope.
Pored gore navedenog, Stub 3 u svakoj zemlji podstiče jasnu raspodelu odgovornosti. 24-časovna nega je složena kombinacija međunarodnih i radnih pitanja, kao i pitanja socijalnog osiguranja, i sa strane koja koristi i sa strane koja pruža usluge nege. U okviru predstavnika ministarstava i sindikata, preporučujemo da se imenuje vodeći predstavnik (npr. Ministarstvo za socijalna pitanja) i da se formira međuresorna radna grupa koja će se baviti aktuelnim prioritetnim pitanjima - najčešće krizom u sektoru nege.

Finansiranje i održivost: Ovaj stub spaja reforme, prilagođava ih tokom vremena, pretače u institucionalne okvire obavezu da 24-časovna nega više ne bude nevidljiv i neuređen sektor, nego priznat sektor koji je zastupljen i nad kojim postoji nadzor, u skladu sa njegovim velikim značajem. Finansiranje aktivnosti skromno je u odnosu na ono rezervisano za Stub 1 (za sastanke, sekretarijate, podršku NVO). Ipak, takve aktivnosti su od ključnog značaja za održivost, kontinuirano unapređenje i rešavanje sukoba. Rizici, na primer da će za porodice troškovi biti previsoki ili da obećanja data radnicima neće biti ispunjena, moraju i mogu biti izbegnuti pomoću dijaloga, po relativno niskoj ceni. Treba razmotriti korišćenje sredstava iz Programa za oporavak i otpornost (RRF) ili programa REACT-EU za digitalizaciju u sektoru nege i formalizaciju - pojedinim RRF programima već su obuhvaćene reforme sektora nege, kao što je španska reforma rezidencijalne nege, ali nužno je da se prošire i na usluge 24-časovne nege, u skladu sa prioritetom, a to je da se ljudima omogući da ostare u sopstvenim domovima.

Zakonsko i institucionalno prilagođavanje strategije

Pravni osnov EU i pitanja kompetencija

Članom 153 Ugovora o funkcionisanju EU predviđen je osnov aktivnosti u oblasti zapošljavanja i socijalne politike. EU može pružiti podršku u domenu uslova rada, socijalnog osiguranja i socijalne zaštite radnika, kao i rodne ravnopravnosti na tržištu rada. Sve to neposredno je obuhvaćeno našom strategijom. Konkretno, Članom 153(2) predviđeno je da se posredstvom direktiva usvajaju minimalni zahtevi. Važno je imati u vidu da pitanja socijalnog osiguranja (c) zahtevaju jednoglasno odlučivanje Saveta i da ne smeju uticati na finansijsku ravnotežu nacionalnih sistema socijalnog osiguranja. Stoga je neophodno pažljivo osmisliti ili jednoglasno usvojiti eventualne direktive EU po pitanju, primera radi, prenosivih socijalnih prava za negovatelje. Štaviše, iz nadležnosti EU izuzeta su pitanja zarada, prava na štrajk, itd. Stoga se ne bavimo pitanjem zarada i ne predlažemo jedinstvenu zaradu za negovatelje na nivou EU ili slično. U narednoj tabeli prikazana je matrica fit-matrix.

Stub	Nacionalni kontekst i poteškoće	Nadležnost i uloga EU	Konkretni instrumenti EU i predložene mere
I. Podsticaj za zakonito angažovanje	Pitanja povezana sa zapošljavanjem: Neposrednim zapošljavanjem aktiviraju se pravila o punom radnom vremenu koja nisu prilagođena fragmentiranom radnom vremenu (naknada za dežurstvo, neprekinut period odmora). Potrebno je ravnopravnost da se dva, po mogućstvu tri negovatelja rotiraju, što povećava troškove i složenost, i stoga ne rešava problem u sektoru nege. Ograničene vrste ugovora: u većini zemalja članica ne postoje socijalno osiguranje. vrste ugovora nalik na ugovore o radu prikladne za pristupačne usluge 24-časovne nege (npr. poljski Umowa Zlecenie). Čak i u tako, negovatelji nemaju gotovo nikakvo socijalno osiguranje. Rizik samozapošljavanja: Status frilensera predmet je krediti, subvencije) ostaju u osporavanja u smislu da je lažan, uprkos činjenici da se sudovi nacionalnom domenu, ali je za slažu sa radom mimo onog minimalno predviđenog i drugim koordinaciju i razmenu najboljih praksi pokazateljima statusa samozaposlenosti. Takođe, negovatelji zadužena EU. jedva da imaju socijalno osiguranje ili ga nemaju uopšte.	Čl. 153(1)(b), (c), (i) TFEU: uslovi rada, socijalna zaštita i rodna Čl. 153(2): neophodna jednoglasna odluka po pitanju direktiva vezanih za Čl. 153(5): prava na zaradu i štrajk nisu u nadležnosti EU. Supsidijarnost: fiskalne mere (poreski	Preporuka Saveta (preporuke i mišljenja): promovisanje portala e-vlade koji funkcionišu po principu "sve na jednom mestu" i programa fiksnih iznosa za poreske obaveze i plaćanja, uz razjašnjavanje da se dežurstvo u domaćinstvu / dežurstvo po pozivu ne računa kao rad za koji sleduje minimalan iznos zarade. OMC ciljevi u dugotrajnoj nezi: zatražiti obavezivanje da će se zatvoriti jazovi u ugovaranju 24-časovne nege za određeni procenat do određene godine. Omogućiti samozaposlenim radnicima u domaćinstvu da se pod sopstvenim uslovima uključe u socijalno osiguranje (npr. plaćanje doprinosa za socijalno osiguranje na nivou iznosa u zemlji porekla). Konkretna preporuka po zemljama na osnovu Evropskog semestra: predložiti i proveriti standardizovan ugovor za negovatelja koji živi u domaćinstvu koji omogućava pristupačnu negu i pojednostavljuje pristupačnu prijavu na socijalno osiguranje putem nacionalnih portala. Jedinstveni digitalni portal: zahtevati da sve zemlje članice do 2030. omoguće digitalne online usluge prijave negovatelja, interoperabilne putem EESSI za prekograničan rad.
II. Prava zaštita	Jazovi u pokriću socijalnim osiguranjem: u aktuelnim modelima, radnici u domaćinstvu često su isključeni iz planova zdravstvenog, penzijskog ili osiguranja u slučaju nezgode; se odnose na uslove rada i socijalnu dostupno je samo ad hoc mikro-osiguranje. Nejasnoće u pogledu radnog vremena: Lica zaposlena u domaćinstvima imaju dežurstva koja se uglavnom uračunavaju u odluka po pitanju aspekata vezanih za maksimalno radno vreme/period odmora; povećava troškove i socijalno osiguranje. Većinsko glasanje Zasebno obračunavati "dežurstvo" i definisati skup pravila u vezi sa npr. predstavlja ograničenje za zapošljavanje uz koje je obezbeđeno i na temu uslova rada ili pojašnjenja obračunom vremena i fiksnim iznosima za aranžmane gde negovatelji žive u socijalno osiguranje, dovodeći do pojave crnog tržišta. Tenzije vezane za domaćinstva i privatnost: Inspekcije rada u privatnim domaćinstvima mogle bi biti ograničene usled (strukovno osposobljavanje): primene Opšte uredbe o zaštiti podataka o ličnosti (GDPR) i informacije u vezi sa obukama i prijave. Člana 7 zakona koji se odnosi na privatnost; mali broj zemalja zdravljem. članica ima jasne smernice.	Čl. 153(1)(b), (c): utvrđena pravila koja omogućiti modele mikro-osiguranja ili tako što će se u inostranstvu primenjivati sistem socijalnog osiguranja zemlje porekla. Čl. 153(2): neophodna jednoglasna MOR C189): obavezni pisani ugovori, maksimalan broj sati aktivnog dežurstva, maksimalni period dnevnog/nedeljnog odmora, zasebne prostorije za spavanje. Čl. 168. (javno zdravlje) i Čl. 165. Smernice Evropskog organa rada (ELA): uvesti zajedničke protokole za za inspekcije usklađene sa GDPR-om - npr. procedure saglasnosti, anonimizovane prijave.	Direktiva o pristupu socijalnoj zaštiti: zemlje članice treba sve negovatelje koji žive u domaćinstvu da prijave na zdravstveno i penzijsko osiguranje tako što će omogućiti modele mikro-osiguranja ili tako što će se u inostranstvu primenjivati sistem socijalnog osiguranja zemlje porekla. Direktiva o minimalnim standardima za rad u domaćinstvima (usklađena sa MOR C189): obavezni pisani ugovori, maksimalan broj sati aktivnog dežurstva, maksimalni period dnevnog/nedeljnog odmora, zasebne prostorije za spavanje. Smernice Evropskog organa rada (ELA): uvesti zajedničke protokole za za inspekcije usklađene sa GDPR-om - npr. procedure saglasnosti, anonimizovane prijave. Akcioni plan vezan za stub socijalnih prava: utvrditi političku obavezu i vremensku liniju za prijavu svih negovatelja koji žive u domaćinstvu i omogućavanje opcionog pristupa socijalnom osiguranju.
III. Dijalog i upravljanje	Nedostaci u vršnjačkom učenju: zamisao dugotrajne nege retko kada je fokusirana na modele koji podrazumevaju život u zajedničkom domaćinstvu, i umesto toga prednost daje konsultanta	Čl. 152-155 TFEU: EU i "imati u dijalogu;	Konsultacije sa Komisijom: otvoriti formalni poziv za imenovanje predstavnika ulogu radnika u domaćinstvu i domaćinstava-poslodavaca (npr. EFSI, nacionalne može mreže).

Stub	Nacionalni kontekst i poteškoće	Nadležnost i uloga EU	Konkretni instrumenti EU i predložene mere
	'tradicionalnoj' nezi - time se samo pojačava nerazumevanje implementirati sporazume i omogućiti ovaj važnog modela nege. Nedostaju socijalni partneri na nivou EU: Ne postoji prepoznato udruženje poslodavaca (EU) konkretno usmereno na negovatelje alata za koordinaciju u domaćinstvu, što otežava socijalni dijalog i čini da pokušaji kolektivnog pregovaranja budu sporadični. Neusklađeni bilateralni programi: Brojne varijante preklapanja dijaloga li uslovima obuka zakona zemlje koja upućuje i zemlje koja prima radnike. Raznorodni zasebni sporazumi o vizama ili bilateralni sporazumi dodatno komplikuju situaciju.	dijalog o kućnoj nezi. OMC u socijalnoj inkluziji: "meka" Finansiranje od strane EU poput ESF+ Semestra. može biti uvezano sa socijalnim	Okvirni ugovor socijalnih partnera (Čl. 155): ispregovarati dobrovoljni sporazum o uslovima rada u domaćinstvu. OMC vršnjačke provere: zahtevati namenske provere usluga 24-časovne nege u okviru svakog OMC ciklusa; integrisati nalaze u izveštaje zemalja u okviru Uslovni grantovi ESF+: uvesti obavezu da obukama za negovatelje ili projektima isporuke usluga koji se finansiraju na nivou EU bude uzeta u obzir najmanje primenljivost i mobilne negovatelje koji žive u domaćinstvu.

Veza sa postojećim inicijativama politika EU

Sva tri stuba komplementarna su sa aktuelnim inicijativama i potencijalno mogu biti podržana budućim zakonodavnim aktivnostima na nivou EU. Razjašnjavanjem načina na koji se postiže usklađenost, cilj nam je da uverimo donosioc politika da će implementacija ove strategije ojačati evropske obaveze i da je isto moguće učiniti bez prekoračivanja ovlašćenja EU.

- **Novi akcioni plan za Evropski stub socijalnih prava (EPSR):** Načelo 5 (bezbedno i prilagodljivo zapošljavanje) ispunjava se formalizacijom nesigurnih poslova i prilagođavanjem oblika zapošljavanja gore navedenom. Rešavanjem pitanja prekovremenog rada i pružanjem obuka, unapređujemo Načelo 10 (Zdrava, bezbedna i adekvatno prilagođena radna okruženja, i zaštita podataka) kroz zdravo i bezbedno radno okruženje. Načelo 12 (socijalna zaštita za sve radnike, uključujući nestandardne) ispunjava se uvođenjem mikro-osiguranja i inkluzijom. Angažovanjem formalnih negovatelja, članovi porodica imaju vremena za rad ili odmor, a adekvatna radna mesta u okviru domaćinstava ispunjavaju služe da ispune Načelo 9 (ravnoteža između poslovnog i privatnog života):
- **Strategija nege EU (2022):** profesionalizacija negovateljskih poslova i unapređenje uslova rada naglašeni su kao ključni za postizanje održive nege. Pozivaju se zemlje članice da predstave reforme i da koriste sredstva EU za podršku negovateljima. Naša mapa puta predstavlja plan takvih reformi u segmentu 24-časovne nege. Formalizacijom i vrednovanjem usluga 24-časovne nege, utičemo na to da karijera u ovom segmentu bude izvodljiva, potencijalno privlačeći nove radnike i ublažavajući manjak radne snage u sektoru nege.
- **Ciljevi održivog razvoja (SDG):** EU je posvećena ostvarenju Ciljeva održivog razvoja. Naša strategija posvećena je SDG 8 (Dostojanstven rad), transformacijom neformalnog segmenta privrede u dostojanstven rad, SDG 5 (Rodna ravnopravnost), osnaživanjem većinski ženske radne snage i odmenjivanjem neplaćenih negovateljica, SDG 3 (Zdravlje i dobrobit), unapređenjem nege starijih lica i SDG 10 (Smanjenje nejednakosti), integracijom radnika migranata/radnika sa niskim iznosima primanja u formalne sisteme.
- **Digitalna agenda:** Nastojanje da se digitalizuju javne usluge (usluge vlade u okviru platforme) usklađeno je sa idejom o portalu gde se sve rešava na jednom mestu. Pored toga, agenda Digitalnih veština može biti proširena tako da obuhvati negovatelje (digitalni alati za sektor nege - EU projekti mogu funkcionisati na aplikacijama za negovatelje; naša obuka može obuhvatati digitalnu pismenost, npr. kako koristiti uređaje za telemedicinu).
- **Najavljena Strategija EU za rodnu ravnopravnost:** Formalizacijom i subvencionisanjem nege podržavamo žensko zapošljavanje. Žene koje se trenutno nalaze u ulozi negovateljica mogu se zaposliti na formalnim, kvalitetnim poslovima i dobiti odgovarajuća prava, a žene članovi porodica koje se na njih oslanjaju mogu nastaviti da rade. Studije ukazuju na to da privreda trpi gubitke koji se mere milijardama zbog izgubljenog učešća žena u radnoj snazi usled nedostatka usluga nege. Naša strategija rešava ova pitanja čineći da 24-časovna nega bude pristupačnija usluga.
- **Politika migracija:** Iako je njen primaran fokus na mobilnosti unutar EU, naša strategija ima dodirnih tačaka i sa pitanjem migracija. Veliki broj državljana trećih zemalja (DTZ) zainteresovan je za rad u uslugama 24-časovne nege. Zemlje poput Italije i Poljske takođe žele da upućuju DTZ. Naša strategija može biti primenjena u svim budućim politikama migracija kao primer etičkog upravljanja mobilnošću radne snage u sektoru usluga nege.

Finansiranje i održivost

Za implementaciju ove Strategije zasnovane na tri stuba biće potrebne pametne investicije. Za očekivati je da bi mogla da generiše povrate na srednjoročnom i dugoročnom horizontu kroz smanjenu neformalnost, povećane prihode od poreza i socijalne benefite poput više stope zapošljavanja. Ipak,

predloženi poreski krediti suštinski su poreski gubici. Ministarstva finansija možda više nagnju ka programima u kojima je postavljena gornja granica (poput Francuske ili Nemačke koje ograničavaju godišnji iznos koji se domaćinstvu može odbiti na ime usluga u domaćinstvu). Kao alternativa, neposredne subvencije mogu se činiti lakšim za upravljanje u smislu veličine subvencija. Troškove treba posmatrati kao investicije koje daju dugoročne prinose. Dom&Care simulaciona studija (2025) predlaže da "svaki evro uloženi [u formalnu kućnu negu] generiše merljive socio-fiskalne povrate" - povrate u smislu poslova, poreza, smanjenih troškova zdravstvene zaštite eliminisanjem potrebe za hospitalizacijom. Treba naglašavati ovaj argument kako bi se ministarstva uverila.

Zemlje u kojima postoji osiguranje dugotrajne nege (LTC) poput Nemačke, Belgije ili Nizozemske mogu deo ovih sredstava preusmeriti na subvencije za 24-časovnu negu. Usmeravanje određenih sredstava na podršku 24-časovnoj nezi često je jeftinije od rezidencijalne nege i samim tim isplativo. Neke od ovih ušteda mogu se preusmeriti u budžete za kućnu negu. Ipak, određena doza otpora je za očekivati, budući da je crno i sivo tržište do sada bilo u potpunosti privatno finansirano. U slučaju zemalja koje nemaju namensko LTC osiguranje, može biti opredeljen konkretan budžet u Ministarstvu za socijalna pitanja za podršku uslugama kućne nege, uz učešće EU finansiranja.

Na kraju krajeva, ne moraju države snositi sve troškove. Porodice će takođe uplaćivati doprinose za mikro-osiguranje negovatelja što će predstavljati dodatnu komponentu zakonitosti i pomoć u smislu birokratije. Pored toga, tržišta privatnog osiguranja dugotrajne nege, poput dualnog sistema u Nemačkoj, mogu inkorporirati benefite za zakonsko zapošljavanje negovatelja.

Predlog mape puta implementacije

Za ovako obimnu reformu potrebne su prekretnice, (milestone, eng.), odgovorni akteri i mehanizmi za prilagođavanje. U nastavku je dat nacrt plana moguće implementacije u tri faze. Plan je indikativan i ne obuhvata sve predložene mere, ali naglašava potrebu za pilot fazom, fazom evaluacije, a zatim fazom institucionalizacije.

Faza 1 (2025-2028): Osmišljavanje i pokretanje pilot faze

- **Nivo EU:**
 - Radne grupe koje uključuju DG EMPL, DG SANTE, DG ECFIN (Generalni direktorati EU), uz eventualno aktere iz ELA i socijalne partnere za pilot projekte.
 - Nacrt propisa o radnom vremenu/periodima odmora za radnike koji žive u domaćinstvu
 - Poziv za dostavljanje predloga (korišćenjem ESF+ ili EaSI) za zemlje članice ili konzorcijumi za pilot implementaciju mera predviđenih Stubovima, npr. finansiranje za 3-5 zemalja koje će biti iskorišćeno za osmišljavanje portala za prijave na kojima se sve rešava na jednom mestu
- **Nacionalni nivo:** Najmanje 3 dobrovoljca moraju se dogovoriti da će pokrenuti pilot projekat Podsticaja zakonitom angažovanju korišćenjem portala i raspoloživih zakonskih i pristupačnih modela zapošljavanja (nacrt direktive npr. samozapošljavanje ili poljski Umowa Zleczenia) ili akomodiranjem nacrta direktive unapred. Zemlje bi se mogle dogovoriti u vezi sa subvencijom u visini od 20% od zarade ili poreskim oslobođenjem za do 500 aranžmana nege registrovanim u okviru prototipskog EU portala.
- **Isporuka:** Pilot portal i evaluacija učinka. Da li je ovo služilo da privuče veći broj prethodno nezakonitih angažmana u sektor zakonskog rada i kakvi su fiskalni efekti - trenutno i u većim

razmerama?

Faza 2 (2027-2029): Pokretanje obuka

- **Nivo EU:** Razviti kurikulum za EU Potvrdu za negovatelje korišćenjem ulaznih informacija od stručnjaka, uz obezbeđene prevode. Lansirati na platformi za e-učenje koja prati portal za prijave. Započeti kampanju za podizanje svesti na nivou EU u vezi sa formalizacijom i prijavom negovatelja koji žive u domaćinstvu.
- **Nacionalni nivo:**
 - Proširiti pilote i povezati dobijanje subvencija sa usvajanjem EU Potvrde za negovatelje.
 - U zemljama sprovesti kampanje za podizanje svesti.
 - Implementirati protokol praćenja zasnovan na saglasnosti: npr. uspostaviti telefonske službe, obučiti socijalne radnike da vrše procenu situacija zapošljavanja prilikom redovnih poseta.
 - Nastaviti socijalni dijalog: na forumima se diskutuje o povratnim informacijama i inicijalno uočenim problemima.
- **Isporuca:** Prva tura sertifikovanih i registrovanih negovatelja. Npr. 500 negovatelja dobilo je EU Potvrdu za negovatelje; 1000 porodica u pilot fazi formalno je prijavljeno u statusu zakonitog zapošljavanja; inicijali podaci o troškovima i zadovoljstvu korisnika su prikupljeni.

Faza 3 (2029-2031): Evaluacija i zakonodavstvo

- **Nivo EU:** Na osnovu pilota, predložiti Direktivu o određenim minimalnim standardima poput zakonitih i pristupačnih modela zapošljavanja i socijalne zaštite za negovatelje. Dostupni primeri služe da smanje nesuglasice u zemljama članicama.
- **Nacionalni nivo:** Pilote treba pretočiti u politike. Vlade inkorporiraju programe subvencija u svoje godišnje budžete podizanjem gornje granice pilot projekta. Nacionalnim zakonodavstvom, poput Zakona o uslugama 24-časovne nege, formalizuje se poseban tip ugovora o radu i okvir osiguranja, i predviđa obaveza prijave na EU portal. Razvija se zajedno sa direktivom EU.

Završna faza (2031-2032): Usvajanje i skaliranje direktive EU

- **Nivo EU:** Izdaje se direktiva o pristupačnim i zakonitim aranžmanima 24-časovne nege. Uspostavljaju se tela za evaluaciju, podrška se nastavlja posredstvom ESF+ i drugih programa finansiranja.
- **Nacionalni nivo:** Integrisanje zahteva direktive u nacionalni zakon.
- **Isporuca:** Usvajanje direktiva. Izveštavanje o stanju dugotrajne 24-časovne nege na nacionalnom i evropskom nivou.

Tokom projekta i nadalje: Evaluacija i socijalni dijalog posvećen ovom pitanju

Uspeh zavisi o balansiranja između finansiranja, rukovođenja i aktera:

- **Finansiranje:** kao što je predviđeno, uz omogućavanje kontinuirane podrške (budžetski trougao sačinjen od EU, nacionalnih i privatnih doprinosa).
- **Rukovođenje:** jaka koordinacija putem namenskih tela uz korišćenje EU alata za držanje fokusa (Semestar, OMC, itd.).

- **Učešće aktera:** rano uključivanje i vidljivi benefiti za porodice i za radnike kako bi se održala i nastavila podrška. Ukoliko se izgubi podrška bilo koje od te dve grupe (npr. porodicama budu preskupe formalne alternative; radnicima bude suviše komplikovan postupak), implementacija neće uspeti, a crno tržište će odneti pobjedu. Stoga je Stub 3 od ključne važnosti za detektovanje i reagovanje na nezadovoljstvo.

Rezime, rizici i ublažavanje, najvažniji zaključci

Implementacijom strategije zasnovane na tri stuba, Evropa može transformisati sektor 24-časovne nege iz neformalne sive/crne zone privrede u kamen temeljac sektora formalne nege koji obezbeđuje dostojanstvene poslove, visokokvalitetnu negu starijih lica i održivo zapošljavanje širom Evrope. Ova strategija pokazuje na koji način Unija može dati dodatnu vrednost svakodnevnom životu ljudi, rešavanjem prekograničnih problema putem saradnje. Ona doprinosi viziji "Socijalne Evrope" u kojoj su ekonomske slobode, poput slobodnog kretanja radnika, povezane sa socijalnom kohezijom i pravednošću.

Formalizacija će takođe podići standarde rada, prebacivanjem miliona negovatelja u zakonske okvire, pomoći u rešavanju manjaka radne snage tako što će posao negovatelja učiniti atraktivnijim i smanjiti nejednakosti. Pored toga, pruža neposrednu podršku starenju u sopstvenom domu - rešenje koje veliki broj Evropljana priželjkuje - obezbeđivanjem stabilne ponude negovatelja koji žive u domaćinstvu.

Rizici i ublažavanje

Nejednakosti između istoka i zapada/odliv negovatelja:

- **Rizik:** Zemlje koje upućuju radnike mogu biti zabrinute da će formalizacija poslova negovatelja na zapadu dodatno podstaći njihove radnike da odlaze, što će pogoršati manjak radne snage kod kuće.
- **Ublažavanje:** Strategija podstiče bilateralne sporazume kojima se takođe investira u usluge nege u zemljama koje upućuju radnike (npr. korišćenje određenih ESF fondova za stvaranje boljih radnih mesta na lokalnom nivou). Pored toga, ukoliko se uslovi rada poboljšaju, migracija postaje cirkularnija (radnici će se vratiti posle određenog vremena, sa novim veštinama, ili će ići na kraće periode upućivanja). Uz to, unapređenim priznavanjem (EU Potvrda za negovatelje), radnici iz istočno-evropskih mogu se osetiti manje eksploatisano i verovatnije je da će se vraćati sa stečenim ljudskim kapitalom kako bi eventualno radili u domaćem sektoru nege u nekom narednom periodu. Fondovi solidarnosti i zajednički programi edukacije za unapređenje usluga negovatelja su nešto što treba razmotriti.

Fiskalna održivost i političke reakcije:

- **Rizik:** Usled povećanih troškova subvencija ili proširenja osiguravajućeg pokrivača (trenutno imamo 90% neprijavljenog rada, uticaj i troškovi biće ogromni) može doći do povlačenja podrške. Poreski obveznici možda će biti nezadovoljni zbog subvencija za nešto što je ranije bilo privatna nega.
- **Ublažavanje:** Formalni poslovi mogu značiti više prihoda i manje opterećenja za buduću socijalnu pomoć. Potrebno je sveobuhvatno modeliranje troškova i benefita (cost-benefit, eng.) od samog početka i podešavanje parametara (npr. ograničiti subvencije na najurgentnije slučajeve ukoliko dođe do ubrzanog korišćenja sredstava). Naglašavati da je podrška kućnoj nezi jeftinija od stacionarne nege. U političkom smislu, predstaviti to kao podršku osetljivoj starijoj populaciji i nedovoljno vrednovanog radnoj snazi - obe su grupe koje uživaju podršku.

Koristiti priče o uspesima - ima ih mnogo u sektoru 24-časovne nege. Istaći emocionalnu komponentu benefita starenja u sopstvenom domu.

Kapacitet za implementaciju i usklađenost sa propisima:

- Rizik: Složenost projekta. Administrativne prepreke ili kašnjenja su verovatna (IT sistemi, obuke zaposlenih, itd.). Takođe, porodice i radnici možda neće odmah postupati u skladu sa novim sistemima ili im pokloniti svoje poverenje. Navike koje se odnose na neformalni karakter ovog sektora su ukorenjene.
- Ublažavanje: Početi sa pilot projektima kako bi se unapred rešavali problemi. Omogućiti dosta informacija i korisničke podrške (telefonske službe za pomoć porodicama ili agencijama prilikom prijave, itd.). Za IT, koristiti dokazana rešenja umesto da se izmišljaju nova (poput prilagođavanja francuskog CESU-a). Obezbediti političku podršku sa vrha i obuhvatiti 24-časovnu negu nacionalnim planovima nege. Stopa usvajanja će postepeno rasti kako bude dolazilo do pomeranja ciljnih grupa. Ukoliko usvajanje ne teče očekivanom brzinom, podsticaje ili ciljano sprovođenje treba primeniti kod ključnih aktera. Takve aktivnosti treba da signaliziraju početak nove ere i poboljšaju usvajanje.

Pitanja vezana za privatnost i poverljivost:

- Rizik: Pojedine porodice ili radnici mogu se plašiti da će formalizacija dovesti do neopravdanog nadzora, posledica ili birokratskih obaveza, mogu se plašiti inspekcija ukoliko se prijave u sistem ili gubitka isplate socijalne pomoći ili pak obaveze plaćanja poreza.
- Ublažavanje: Naglasiti poverljivost i nenametljivost inspekcija. Eventualno u zakone uključiti zaštitne mehanizme, poput klauzule da svaka poseta u domaćinstvu mora uvažavati dostojanstvo članova domaćinstva i biti najavljena nedelju dana unapred. Koordinacija sa eventualnim drugim davanjima tako da subvencije ili zarade ne utiču nepovoljno na one koji žele da rade u skladu sa zakonom, prilagođavanjem granica u skladu sa gore navedenim i obezbeđivanjem poštude za periode kada nije bilo raspoloživih opcija 24-časovne u skladu sa zakonom.

Otpor uz navođenje supsidijarnosti/nadležnosti:

- Rizik: Pojedine zemlje članice mogle bi se opirati uključivanju EU, pozivajući se na načelo supsidijarnosti.
- Ublažavanje: Osmisliti eventualne EU propise što je uže moguće i uz dozu fleksibilnosti (samo minimalni standardi, uz naznaku idealnih putanja ali dozvolu da se slede drugačiji putanje implementacije). Naglasiti da je veliki broj elemenata dobrovoljan/na nivou preporuka i mišljenja. Ne nametati rešenja za finansiranje nege. Direktiva EU o adekvatnoj minimalnoj zaradi uspostavlja okvir za adekvatne zarade, ali zarade su ipak nacionalno pitanje. Na sličan način možemo utvrditi okvir za usluge 24-časovne nege bez nametanja pojedinosti. U hitnim slučajevima, oslanjati se na preporuke i intenzivan OMC - očuvati podršku svih aktera umesto gubitka uvažavanja i uticaja.

Najvažniji zaključci

Da zaključimo, u nastavku je dato nekoliko sveobuhvatnih izjava koje se mogu koristiti za sumiranje ove strategije:

- **Formalizacija rada u sektoru nege je win-win-win situacija za sve aktere:** Unapređuje uslove za radnike, obezbeđuje kvalitetnu kontinuiranu negu starijih lica i u državnu kasu usmerava

prihode koji bi inače bili izgubljeni u svojoj ekonomiji. Formalizacija rada u sektoru nege se isplati - i društveno i fiskalno.

Krajnje je vreme da negovatelji koji žive u domaćinstvu izađu iz senke i da budu obuhvaćeni evropskim mehanizmima socijalne zaštite. Ovo se odnosi na suštinu onoga za šta se zalažemo - uvažavanje i vrednovanje prethodno nevidljive ali izuzetno važne radne snage.

- **Subvencionisanje i pojednostavljivanje, zaštita i podržavanje:** Rezime tri stuba:
 - Subvencionisanje i pojednostavljivanje (Stub 1): pomoći porodicama i organizacijama da učine negu pristupačnom i da smanje birokratiju.
 - Zaštita i podržavanje (Stub 2): zaštititi radnička prava i omogućiti obuke/osiguranje.
 - Dijalog i razvoj (Stub 3): održati i dalje razvijati socijalni dijalog kako bi se sektor razvijao.
- **Kada je u pitanju rodna ravnopravnost:** Formalizacija 24-časovne nege je ulaganje u rodnu ravnopravnost. Profesionalizacijom feminizovanog sektora i oslobađanjem ženskih članova porodice obaveze da se odreknu karijere kako bi popunile nedostatke u uslugama nege stvarju se nove kvalitetne mogućnosti za negovateljice migrantkinje. Usklađenost sa rodnom ravnopravnošću na nivou EU i ciljevima ravnoteže između poslovnog i privatnog života.
- **Praćenje i politička odgovornost:** Reforme se mogu pratiti putem robusnih pokazatelja poput broja prijavljenih negovatelja koji žive u domaćinstvu, pokriva socijalnim osiguranjem gore navedenih lica, anketama na temu zadovoljstva korisnika - porodica. Evropska komisija, u ulozi koordinatora Evropske strategije nege, mogla bi objavljivati ove podatke na godišnjem nivou. Vlade koje imaju anticipativne poglede ili članovi Evropskog parlamenta ili koalicija socijalnih partnera moraju da održe tempo tako što će prikazivati priče o uspesima - kako u vezi sa negovateljima, tako i u vezi sa porodicama i poslodavcima.

Predviđena je realistična ali i ambiciozna mapa puta za formalizaciju i unapređivanje usluga 24-časovne nege u EU. Zasnovana je na konsenzusu stručnjaka iz različitih zemalja i podržana različitim agendama EU. Pridržavanjem načela predviđenih trima stubovima - Podsticaj zakonitom angažovanju, Prava i ublažavanje rizika, i Dijalog i upravljanje - nesporno važan posao negovatelja koji živi u domaćinstvu dobija dostojanstvo, pravednosti i održivost koju zaslužuje. Uz pomoć predloženih mera, možemo početi sa transformacijom osetljivog statusa quo u robusan sistem koji radi u korist svih - negovatelja, radnika, porodica i celokupnog društva.

Prilog:

Pomenuti izvori finansiranja EU

- **Evropski socijalni fond plus (ESF+):** ESF+ 2021-27 eksplicitno navodi "pristup kvalitetnim održivim uslugama, uključujući negu" kao oblast investicija. Zemlje članice mogu koristiti ESF+ za obuke negovatelja (predlažemo da se koristi za pokretanje programa EU Potvrde za negovatelje, uz eventualno stipendiranje negovatelja tokom obuke), za podršku socijalnim inovacijama (pilot projekti za portale gde se sve rešava na jednom mestu ili za mikro-osiguranje), i kapacitetima socijalnih partnera (pomoć u formiranju udruženja radnika). Pojedine zemlje već su opredelile ESF+ za negu: npr. bugarski ESF+ program opredelio je 323 miliona evra unapređenjima u segmentu dugotrajne nege - nešto od tih sredstava moglo bi biti iskorišćeno za pokriće inicijativa za formalizaciju. Ciljne zemlje podstiču se da nešto od preostalih ESF+ sredstava (2025-27) usmere ka ovim pilot programima mobilne nege, a zatim i ESF nakon 2027.
- **Program oporavka i otpornosti (RRF):** Iako je u pitanju jednokratni instrument (2021-2026), veliki broj zemalja uključio je investicije u sektor nege. Španski RRF ima sredstva za izgradnju infrastrukture za usluge nege; možda bi nešto od tih sredstava moglo biti preusmereno na digitalizaciju usluga nege (što obuhvata i naš portal). Ukoliko se neka RRF sredstva i dalje dodeljuju, mudro je zalagati se za obuhvatanje akcija predviđenih Stubovima u reforme. Primera radi, italijanski RRF mogao bi potencijalno biti korišćen za finansiranje inicijalnih subvencija tokom dvogodišnjeg probnog perioda kao pilot program reforme.
- **EU4Health (2021-27):** Ovaj zdravstveni program može se koristiti za finansiranje reformi zdravstvenog sistema i obuku radne snage. Može se koristiti za razvoj i implementaciju obuka za EU Potvrdu za negovatelje širom zemalja članica, uključujući kreiranje i prevod sadržaja za e-učenje, što predstavlja razvoj radne snage u sektoru zdravlja. EU4Health takođe može služiti za podršku projektima namenjenim mentalnom zdravlju negovatelja, ili za integrisanje podataka o uslugama nege.
- **Program Digitalna Evropa:** Može se koristiti za IT razvoj portala gde se sve rešava na jednom mestu, naročito ukoliko se sprovodi kao prekogranični projekat (npr. projekat u okviru kog se kreira jedinstveni šablon koji se može prilagoditi u više zemalja - ovo može biti privlačno Komisiji budući da pokazuje dodatnu vrednost u kontekstu čitave Evrope, tako što se izbegava dupliranja IT poslova). Uz budžet od 8 milijardi evra namenjen digitalnoj transformaciji javnih usluga, mogao bi se tražiti mali grant od strane konzorcijuma na primer triju zemalja za kreiranje modula "CareHR" portala (hipotetički).
- **Erasmus+ /ERASMUS PRO:** Za aspekt mobilnosti obuke - na primer za omogućavanje negovateljima da učestvuju u prekograničnim programima stažiranja ili programima razmene (učenje jezika i negovateljskih tehnika). Pored toga, Erasmus+ Adult Education grantovi (grantovi za obrazovanje odraslih) mogu pomoći NVO-ima u pružanju obuka negovateljima.
- **Horizon Europe:** Za sve inovativne aspekte (poput testiranja asistivnih tehnologija za 24-časovnu negu, ili novih modela nadzora), moglo bi se razmatrati finansiranje istraživanja. Ovo je sporedna tema ali može biti komplementarno (npr. razvoj aplikacije za pametne telefone u kojoj negovatelji mogu beležiti svoje radno vreme i dobrobit, tako što će se podaci unositi u forume u okviru Stuba 3 - može se finansirati u okviru istraživanja koje se odnosi na "inkluzivno društvo").



Mobilecare

Social dialogue as a tool to improve the conditions of functioning of intra-EU labour mobility in home-based care services



verband für
häusliche betreuung
und pflege e.V.



Co-funded by
the European Union

"Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only, and do not necessarily reflect those of the European Union or European Commission. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them."