



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Страсбург, 18.4.2012 г.
SWD(2012) 95 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

относно използването на потенциала за заетост на персоналните и домакинските услуги

придружаващ

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Към възстановяване и създаване на работни места

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

относно използването на потенциала за заетост на персоналните и домакинските услуги

придружаващ

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

Към възстановяване и създаване на работни места

СЪДЪРЖАНИЕ

| | | |
|----|--|----|
| 1. | ВЪВЕДЕНИЕ..... | 3 |
| 2. | ОПРЕДЕЛЯНЕ И ИЗМЕРВАНЕ НА ПЕРСОНАЛНИТЕ И ДОМАКИНСКИТЕ УСЛУГИ | 4 |
| 3. | ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПАЗАРА НА ТРУДА И ПОЛИТИКИТЕ | 11 |
| 4. | ПЪТЯТ НАПРЕД | 17 |

Забележка за непоемане на отговорност: *Настоящият документ е работен документ на службите на Комисията и има информационна цел. Той не е официална позиция на Комисията по темата и не предполага появата на такава позиция.*

1. ВЪВЕДЕНИЕ

В годишния обзор на растежа за 2012 г.¹ се подчертава, че с цел да се създадат възможности за работа във времена на фискална консолидация и да се спомогне за това равнището на заетост на хората на възраст между 20 и 64 години да достигне 75 % до 2010 г., е необходимо държавите членки да дадат приоритет на „разработването на инициативи, които улесняват развитието на отраслите с най-голям потенциал за заетост, включително в икономиката с ниски емисии на въглероден двуокис и в икономиката с ефективно използване на ресурсите („зелени работни места“), здравеопазването, социалните сектори („бели работни места“), както и в предоставянето на други услуги на физическите лица и домакинствата и в цифровата икономика“². Като част от стратегията „Европа 2020“ водещата инициатива „Програма за нови умения и работни места“³ си поставя за цел да допринесе за постигането на заложените за 2020 г. цели чрез по-качествено усъвършенстване на уменията, тяхното изпреварващо придвиждане и адекватно съответствие на търсенето.

Дейностите, които допринасят за благополучието на семейството и отделната личност в нейния дом, като социалните услуги и услугите за извършване на домакинска работа, притежават голям потенциал за създаване на работни места. Социалните услуги в домашна среда са част от „белите“ работни места, заедно със здравните услуги и социалните услуги резидентен тип, докато услугите за извършване на домакинска работа са гранични на тази категория. Очаква се, че търсенето на социални и домакински услуги ще нарасне поради подчертаната тенденция към застаряване на населението във всички държави членки, съчетана с очаквания спад в броя на лицата от семейния кръг, които потенциално биха могли да полагат такива грижи.

При обсъжданията на политиките в много държави членки персоналните и домакинските услуги се споменават често като възможен отговор на следните проблеми:

- **По-голямо равновесие между професионалния и личния живот**, постигнато чрез възлагане на външни изпълнители на ежедневни задачи, извършвани в дома, както и на грижите за деца и по-възрастни хора. Достъпните социални услуги на приемливи цени са също така важна предпоставка за по-голямо участие на жените в пазара на труда.
- **Създаване на възможности за работни места** за хора със сравнително ниска квалификация, по-специално в областта на домакинските услуги, при ниска за публичните финанси цена чрез насърчаване на предоставянето на домакински услуги в официалната, а не в сивата икономика. Създаването на работни места е фактор и когато се разглеждат различните варианти при дългосрочната грижа.
- **Подобряване на качеството на грижите** благодарение на работна сила, притежаваща нужните умения и ползваща се от добри условия на труд, като върху доставчиците на услуги се упражнява качествен контрол.

Изваждането на тези услуги от сивата в официалната икономика ще съдейства също така за създаването на микропредприятия и на малки и средни предприятия и за техния

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_en.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>

растеж, тъй като много от тези услуги се предоставят от самостоятелно заети лица и МСП.

Независимо че заетостта в персоналните и домакинските услуги е отговорност на държавите членки, общото им обсъждане е полезно, тъй като всички държави членки са изправени пред едни и същи предизвикателства. Обменът на добри практики, анализи и опит може да помогне за намирането на правилни отговори на проблемите, съществуващи понастоящем в тази сфера на икономиката, но също и на бъдещите нужди, породени от демографските процеси. В съответствие с принципа на субсидиарност службите на Комисията представят настоящия документ за обсъждане от всички заинтересовани страни и по-специално от националните органи, социалните партньори, ползвателите и доставчиците на услуги.

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ И ИЗМЕРВАНЕ НА ПЕРСОНАЛНИТЕ И ДОМАКИНСКИТЕ УСЛУГИ

За целите на настоящия документ терминът „персонални и домакински услуги“ (ПДУ) обхваща широка гама от дейности, които допринасят за благополучието на семейството и отделната личност в нейния дом: грижи за деца (ГД), дългосрочни грижи (ДСГ) за по-възрастни хора и за хора с увреждания, чистене, оздравителни занятия, домашни ремонти, поддържане на градината, ИКТ помощ и т.н.

Въз основа на наличната статистическа информация могат да се посочат само ориентировъчни граници за ПДУ в NACE⁴ и за броя на официално заетите в тази сфера лица, който според оценките възлиза на 7,5 милиона.

ГД и ДСГ за по-възрастни хора и хора с увреждания са социални услуги, предоставяни често от субекти на социалната икономика, и изпълняват важна роля за запазване на социалното сближаване. Обикновено те се считат за услуги от общ интерес и често са финансирани от държавните бюджети. На равнището на ЕС политическата координация по предоставянето на тези социални услуги се осъществява в рамките на отворения метод на координация по социална закрила и социално приобщаване⁵. Що се отнася конкретно до ДСГ, през април 2008 г. Комитетът за социална закрила прие специален доклад за ДСГ и инициира допълнително обсъждане на пътища за посрещане на предизвикателствата пред ДСГ, които си струва да бъдат проучени. Освен това ГД и ДСГ, заедно с други услуги от общ интерес, бяха предмет на обсъждане във връзка с прилагането на правилата на вътрешния пазар и конкуренцията: в този контекст през декември 2011 г. Комисията излезе с набор от предложения, които дават възможност за наблягане върху социалните съображения при възлагането на обществени поръчки, като предложи нов, опростен режим за държавните помощи⁶. На последно място, Комисията подкрепи разработването в

⁴ Тези дейности включват няколко сектора на NACE или части от тях, по-специално от NACE Rev. 2, а именно: 88 (социална работа без настаняване), 97 (дейности на домакинства като работодатели на домашен персонал), 96 (други персонални услуги), 82.99 (друго спомагателно обслужване на стопанската дейност) и 78 (дейности по наемане и предоставяне на работна сила).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=en>

⁶ Вж. специфични правила за държавните помощи за услуги от общ икономически интерес на адрес: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Вж. също съобщението на Комисията относно социалните услуги от общ интерес „Изпълнение на Лисабонската програма на Общността: социални услуги от общ интерес в Европейския съюз“, COM(2006) 177, 26 април 2006 г.; съобщението „Услуги от общ интерес, включващи социални услуги от общ интерес: нов европейски ангажимент“, COM(2007) 725 окончателен, 20 ноември 2007 г.; Първи и втори двугодишен доклад за социалните услуги от общ интерес (SEC(2008) 2179 от 2 юли 2008 г. и SEC(2010) 1284,

рамките на Комитета за социална закрила на доброволна европейска рамка за качеството на социалните услуги⁷, която да служи като отправна точка за дефиниране, осигуряване и оценяване на тези услуги и за подобряване на качеството им.

Персоналните и домакинските услуги имат редица интересни характеристики от гледна точка на политиката за заетост:

- малка материална компонента (дейностите са местни дейности), което предполага малки загуби от материали в случай на публична интервенция;
- висока компонента на заетостта, което предполага потенциално голямо въздействие върху създаването на работни места в случай на публична подкрепа;
- различни равнища на изискванията за специализирани умения (възможност в някои области да се работи на принципа „направи си сам“, по-високи изисквания при полагането на грижи), по принцип обаче е необходимо прилично равнище на електронните умения и добри междуличностни и социални умения;
- ниска производителност при някои от изпълняваните задачи, като съществува потенциал за непряко увеличаване на производителността, ако клиентите на ПДУ могат да се съсредоточат повече върху своя по-високопроизводителен труд;
- с оглед на това, че повечето от работниците в тези сектори упражняват недеклариран труд, малко вероятно е публичната интервенция да предизвика преместване на заетите в други сектори към този сектор;
- нарастваща нужда от тези услуги поради застаряване на населението и необходимостта от по-голямо участие на жените в пазара на труда. Дейностите за ПДУ помагат за постигане на по-голямо равновесие между личния и професионалния живот, като при тях има и ефект на възвращаемост — чрез увеличаване на работните часове или връщане на пазара на труда.

По традиция ПДУ се предоставят от домакинството и в неговите рамки, най-често от жени. Части от тези задачи се възлагат все повече на изпълнители извън дома (изхранване, пране, дневни ясли и детски градини и институции за по-възрастни хора) или се възлагат в дома на външни работници, наети пряко или непряко от домакинството. Както беше посочено по-горе, в организацията и финансирането на ДСГ и ГД участват и публични органи, за които тези услуги са инструменти на социалните политики.

2.1. Предоставяне на ПДУ в рамките на домакинството

Според оценки на ОИСР⁸ пълнолетните членове на домакинствата в държавите от ЕС — членки на ОИСР, отделят средно **2,5 часа на ден за домакинска работа и грижи**. Жените вземат много по-голямо участие (3,5 часа) отколкото мъжете (1,5 часа) (вж. фигура 1). Най-голям дял в неплатения труд имат рутинните домакински задачи (готвене, чистене, поддържане на градината и поддържане на дома) и полагането на грижи.

22 октомври 2010 г.); Ръководство относно прилагането на правилата на Европейския съюз относно държавна помощ, възлагане на обществени поръчки и вътрешния пазар към услуги от общ икономически интерес и по-специално към социални услуги от общ интерес, SEC(2010) 1545 окончателен, 7 декември 2010 г.; съобщение „Рамка за качеството за услугите от общ интерес в Европа“, COM(2011) 900, 20 декември 2011 г.

7

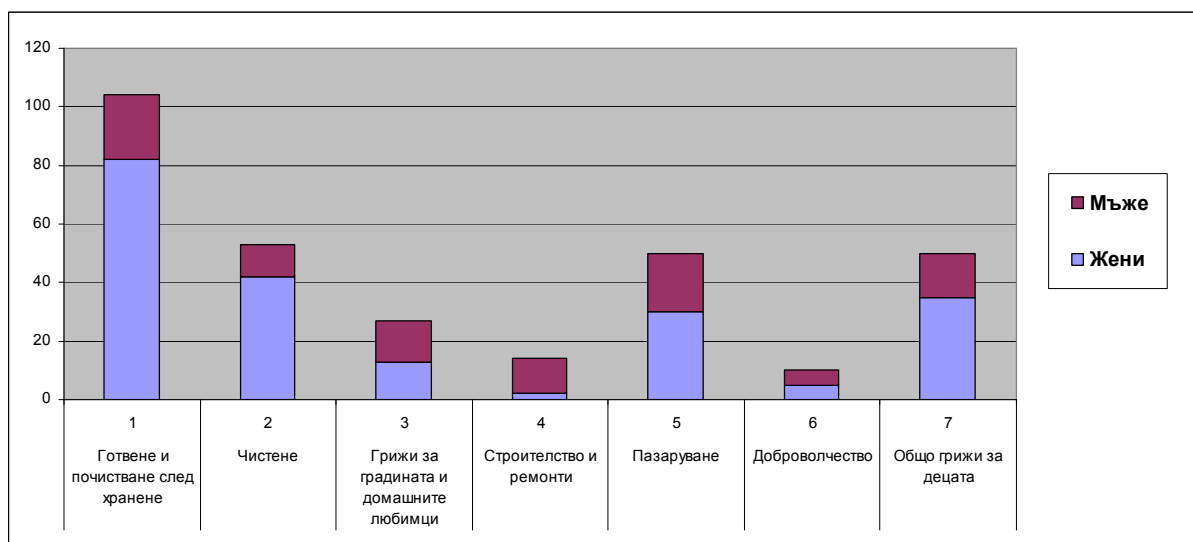
КСЗ/2010/10/8 окончателен.

8

Преглед на обществото 2011 г. — социални показатели на ОИСР, стр. 12 и 22, ОИСР.

Ако се приеме, че населението на ЕС от 331 милиона души на възраст между 15 и 65 години (активни и неактивни) отделя всеки по 2,5 часа на ден за домакинска работа и грижи, това представлява около 830 милиона часа на ден домакинска работа в ЕС или почти 100 милиона еквивалента на пълно работно време. Възлагането на външни изпълнители на някои от тези дейности може да се окаже важен източник на нови работни места (самостоятелна заетост, създаване или разрастване на МСП).

Фигура 1: Минути на ден, посветени на различни дейности от мъжете и от жените



Източник : „Преглед на обществото 2011 г. — социални показатели на ОИСП“⁹

Освен това в един от докладите на Eurofound¹⁰ от 2011 г. се стига до заключението, че около 80 % от времето, което се отделя за полагане на грижи за хора с увреждания или за по-възрастни зависими лица, се предоставя от неофициални доставчици на грижи, предимно от същото домакинство или от приятели и съседи, което не се отразява на публичните разходи. Въпреки че неофициалният доставчик на грижи може да получава неофициално заплащане от лицето, получаващо грижи, това не съответства на отношенията работодател—работник.

Ръстът в равнището на заетост на жените (от 51,2 % през 1997 г. на 58,2 % през 2010 г.) предполага обаче по-малко време, прекарвано вкъщи, и необходимост от преосмисляне на неофициалните грижи за децата и по-възрастните хора в рамките на домакинството, както и на домакинската работа. Все по-високият процент на разводите може да намали традиционната помощ за по-възрастните хора в рамките на домакинството¹¹. Наличните данни за периода 1970—2007 г. показват, че тенденцията е обща за цяла Европа при известни разлики между някои държави членки. На равнище ЕС абсолютният процент на разводите¹² е нараснал от 0,9 % през 1970 г. на 2,1 % през 2007 г. при върхови стойности в Австрия, Белгия, Германия, Дания, Финландия, Люксембург, Нидерландия, Швеция и Обединеното кралство.

⁹ Може да бъдат разграничени следните групи: физически грижи, образователни грижи за деца и грижи във връзка със свободното им време и пътуване във връзка с една от двете категории, например закарване на дете до училище, на лекар или на спортни занимания.

¹⁰ http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093_bg.htm

¹¹ Доклад за демографското състояние за 2010 г., стр. 68, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>

¹² Отношението на броя на разводите през годината към средния брой на населението през същата година (Евростат).

Във Второто европейско проучване на качеството на живот — семеен и професионален живот¹³ се подчертава, че усещането за прекомерно натоварване поради професионални или семейни задължения води до съществен спад в удовлетвореността от живота. Петото проучване на условията на труд в Европа¹⁴ също показва, че почти една пета от европейските работници се затрудняват да постигнат задоволително равновесие между професионалния и личния си живот. Жените, които имат платена работа на пълен работен ден извън дома, преживяват конфликт между професионалния и личния си живот и обикновено са по-малко доволни от живота, отколкото жените, които работят само вкъщи. Тъй като заетостта на жените е важна част от нашето икономическо благосъстояние, следва да бъдат създадени по-добри условия, които да спомогнат за по-голямо равновесие между професионалния и личния живот и да подкрепят участието на жените в пазара на труда.

Осигуряването на достатъчно детски заведения е от решаващо значение за понататъшния ръст в равнището на заетост на жените и за постигане на водещата цел за заетостта в рамките на „Европа 2020“¹⁵. Когато става въпрос за детски заведения, разходите следва да се разглеждат и като инвестиция в бъдещето. Качествените грижи за децата могат да помогнат за развитие на уменията и на способността на малките деца за усвояване на знания (по-специално на тези в неравностойно положение). По принцип семействата имат избор между това да ползват услугите на дневни ясли и градини, да платят на човек, който да полага индивидуални грижи за децата им вкъщи, да включат членове на семейството или да се грижат сами за децата си. Изборът зависи от цената на услугите и от наличието на места. От своя страна изборът им ще окаже въздействие върху равнището на заетост. Общо взето недостигът на официални ГД или ДСГ може да бъде компенсиран чрез неофициални механизми, подкрепящи участието във официалната заетост на ползвателите, но не и на доставчиците на услуги.

2.2. Подкрепа на публичните органи за грижите за децата и дългосрочните грижи

На равнището на държавите членки публичните органи подкрепят ГД и ДСГ в съответствие с целите на социалната политика, тъй като тези услуги изпълняват важна роля за социалното приобщаване и са предпоставка за увеличаване на участието на жените в пазара на труда. Публичната интервенция в организацията и финансирането на ГД и ДСГ има за цел да гарантира правото на всички да имат достъп до висококачествени услуги, независимо от имущественото състояние или доходите, както и дългосрочната устойчивост на системите за доставка на услугите.

Публичните органи или предоставят тези услуги пряко, или подпомагат предоставянето им от частни доставчици (със стопанска или с нестопанска цел), като същевременно са длъжни да осигурят съответствие с правилата на ЕС за държавните помощи. Често пъти грижите в дома за по-възрастните хора, сред които заболяванията и уврежданията са по-често срещани, и за хората с увреждания се нуждаят от допълване с домакински услуги.

¹³ Второ европейско проучване за качеството на живот: Семеен и професионален живот, Eurofound (март 2010 г.).

¹⁴ Пето проучване на условията на труд в Европа, 2010 г.: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>

¹⁵ „Напредъкът в равенството между мъжете и жените“, работен документ на службите на Комисията, още не публикуван.

Публичните органи могат да подкрепят търсенето на ГД и ПДУ и посредством помощи за лицата, зависещи от грижи (напр. в Германия, Италия и Франция), семейни помощи или данъчни облекчения за разходите, направени за социални услуги¹⁶.

Грижи за по-възрастни хора

Услугите за ДСГ са необходими на хора, които зависят от помощта на друго лице, за да извършват всекидневни дейности, като ставане от леглото, хранене, къпане, обличане, лягане или ползване на тоалетната. ДСГ се предоставят или неофициално (вж. предишния раздел) или официално от социални асистенти. Официалните грижи се предоставят в дома или в институции (като дневни центрове и домове за стари хора и хора с увреждания), като обикновено част от разходите се поема от публичните органи.

Някои държави членки разполагат от много години с добре развити социални услуги, предоставяни в дома, и нуждите на населението от ДСГ са изцяло задоволени в рамките на официалната система. В други държави членки, чиито традиции в социалната сфера са ориентирани повече към семейството, по-цялостни подходи към дългосрочните грижи започнаха да се разработват сравнително отскоро. За разлика от тях в други държави членки голям брой хора не получават официални социални услуги и разчитат изцяло на неофициални грижи¹⁷.

Грижи за деца

Нуждите на семействата и предлагането на услуги за гледане на деца варират според възрастта на децата (отпуск по майчинство/отпуск за гледане на дете, период между отпуска по майчинство/отпуска за гледане на дете и задължителното постъпване на детето в училище и по време на задължителното образование на детето). Предоставянето на приемливи като цена и достъпни ГД с високо качество е от изключително значение за работещите родители. Достъпът, качеството и цените на ГД обаче се различават рязко в различните части на Европа. Статистическите данни на Европейския съюз за доходите и условията на живот (EU-SILC) показват, че някои държави членки имат изключително развити официални механизми (включително предучилищно образование), докато други разчитат повече на други механизми (като детегледачи и/или семейство, приятели или съседни). Във възрастовата категория от 0 до 2 години използването на официални механизми за ГД варира от 73 % в Дания до само 2 % в Чешката република и Полша¹⁸. В рамките на Стратегията за равенство между жените и мъжете Комисията ще докладва относно резултатите, постигнати от държавите членки по отношение на детските заведения.

Търсенето на ГД се влияе от процента на участие на родителите (майките) в пазара на труда, от действително изработения брой часове на непълно работно време, от равнището на безработицата, продължителността на отпуска за гледане на дете,

¹⁶ Във Франция са въведени допълнителни помощи и данъчни облекчения за грижи за по-възрастни хора (персонална помощ за самостоятелност — APA) и за грижи за деца на възраст до 3 години в зависимост от доходите на родителите (помощ за малки деца — APJE).

¹⁷ Извлечение от доклада по проекта „Независим живот въкъщи: реформи при организацията и управлението на европейските грижи в домашни условия за по-възрастни хора и хора с увреждания в 9 европейски държави“ LIVINDHOME <http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>.

¹⁸ Преглед на 30 европейски държави, 2009 г. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

часовете на деня, в които се провеждат учебните занятия, и наличието на алтернативи, като баби и дядовци и/или други неофициални механизми¹⁹.

2.3. Предоставяне на ПДУ от работници, упражняващи недеклариран труд

Без публична подкрепа официалната заетост при ПДУ е доста скъпа за повечето хора и официалният пазар (вж. т. 2.2) за ПДУ е твърде ограничен. Поради това значителна част от ПДУ се предоставя неофициално от работници, упражняващи недеклариран труд. Това определено се дължи на разликата между чистата заплата на ползвателя и това, което му струва наемането на доставчика на услуги за дейности, които ползвателят може да изпълни сам.

Поради своето естество недекларираният труд се поддава много трудно на оценка. Проведени са твърде малко проучвания, които да хвърлят светлина върху мащабите на недекларирания труд в ЕС. През октомври 2007 г. бе публикуван специален Евробарометър (№ 284) „Недекларираният труд в Европейския съюз“²⁰, изготвен въз основа на пряка анкета с 26 755 граждани на ЕС на възраст над 15 години, живеещи в 27-те държави — членки на ЕС. В проучването определението за недеклариран труд не се изчерпва с работа, извършена срещу заплащане в пари, а обхваща и работа, извършена срещу заплащане в натура. Според това проучване 11 % от населението на ЕС-27 признават, че са закупували стоки и услуги, свързани с недеклариран труд. Измежду тях 17 % заявяват, че са закупували домакински услуги (като поддържане на градината, почистване на дома, грижи за деца или по-възрастни хора), а 8 % — персонални услуги (като фризьорски услуги или частни уроци), което отговаря съответно на 7,7 милиона и 3,5 милиона.

Ако вземем предвид тези числени данни и отчетем факта, че в Европа има приблизително 410 милиона души на възраст над 15 години, можем да достигнем до заключението, че 45,1 милиона²¹ души са използвали недеклариран труд. Тъй като работниците, упражняващи недеклариран труд, не работят по принцип на пълно работно време²², потенциалният брой на тези от тях, които работят в областта на домакинските услуги, се оценява на 1 милион. Тази оценка е консервативна, тъй като тя взема предвид вероятността от обявяване на по-малък брой при анкетите за недекларирания труд.

Възможно е обаче тази проекция въз основа на данните от Евробарометър да подценява действителното положение. Всъщност последните данни само от Германия и Италия²³ надхвърлят тази оценка. Германия е една от държавите членки с най-високо равнище на неофициалната заетост в частните домове, като се смята, че 90—95 % от дейностите в частните домове се извършват неофициално. В тази цифра се включва неофициалната заетост на незаконни мигранти, както и неофициалният труд на съседи, приятели и познати. Неофициалният труд е особено широко разпространен в домакинствата на по-възрастните хора, в които има не по-малко от 500 000 до 600 000 неофициални

¹⁹ Образование и грижи в ранна детска възраст: да осигурим за всички деца най-добрия старт в живота за утрешния свят“ COM(2011) 66 окончателен.

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

²¹ Това е броят на ползвателите на недеклариран труд, т.е. 11 % от 410 милиона.

²² Въз основа на среден брой от 200 часа годишно за 1 работник, упражняващ недеклариран труд (около 1/8 от средните работни часове на работник на пълно работно време).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

домашни работници. Италия също има голям дял на неофициалната заетост в частните домакинства, където преобладаващата част от домакинската работа се извършва от незаконни мигранти. Действителният брой на работниците мигранти, които се грижат за друго лице (т. нар. „badanti“²⁴), е неизвестен поради естеството на явлението. Техният брой обаче се оценява на 0,7 до 1 милион, което е много повече от работниците в официалния сектор на грижите²⁵.

2.4. Публична подкрепа за предлагането на ПДУ като начин за борба с недеklarирания труд

С оглед на голямото разпространение на недеklarирания труд в секторите на ПДУ публичните органи могат да помислят за евентуална интервенция с цел да насърчат предоставянето на ПДУ в официалната икономика. Тази интервенция може да обхване както грижите, така и домакинските дейности.

Тя може да бъде под формата на пряка интервенция в цената, заплащана от ползвателя, например чрез ваучери за услуги, предназначени за конкретни задачи. Ползвателят заплаща само част от реалната цена (приблизително цената на черния пазар), а публичните органи доплащат разликата.

Ваучерът за услуги е само един от инструментите, които спомагат за задоволяване на търсенето. Този инструмент е привлекателен и поради това, че е гъвкав и лесен за ползване. Последната характеристика е особено важна за по-възрастните хора (както за тези, които зависят от грижи, така и за тези, които не зависят от тях), които имат нужда от помощ. Той също така улеснява административните процедури, дава възможност за постоянен контрол на кого е издаден и насърчава развитието на местните стопански дейности. Инструментът освен това позволява финансово проследяване, тъй като дава възможност за по-лесна оценка на разходите и възвращаемостта (вж. т. 3.2).

Във Франция системата на ваучери CESU²⁶, които домакинствата могат да получат от банка или като допълнителна придобивка от своите работодатели²⁷, има за цел създаването на официални работни места в частните домакинства. През 2005 г. планът „Борло“ реши едновременно редица въпроси на политиките, свързани с персоналните услуги: трудово право, законодателство за социална закрила, контрол на качеството и организационни въпроси²⁸. Благодарение на това през периода 2005—2009 г. Франция успя да създаде 500 000 нови работни места, плащащи социални осигуровки, в частните домакинства, предимно за групи по периферията на пазара на труда. По този начин неофициалната заетост можа да бъде намалена със 70 %²⁹. Съществува също възможност домакинствата да бъдат прекият работодател на домашните работници при опростени административни процедури³⁰. През 2009 г. пазарният обем на домакинските услуги възлиза на 16 милиарда евро. От 1987 г. е в сила специално правило „70+“,

²⁴ Предимно жени мигранти, често живеещи в дома на нуждаещ се от грижи по-възрастен човек и често работещи на сивия пазар без разрешение за пребиваване.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

²⁶ Ваучер CESU (Chèque Emploi Service Universel), <http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>

²⁷ Относно принципа на предварително финансираня ваучер за услуги вж. „Le chèque-service, un instrument pour le développement des services de proximité“ (Чекът за услуги — инструмент за развитието на обществените услуги), Фондация „Крал Бодуен“, Белгия, октомври 1994 г.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse.42/dossiers-de-presse.46/presentation-du-plan-de.82.html>

²⁹ Вж. бележка под линия 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

което да повиши търсенето сред по-възрастните хора, така че частно домакинство от хора на възраст над 70 години да не трябва да прави вноски за социално осигуряване на пряко наети от него работници.

В Германия няколко инструмента подкрепят създаването на официална заетост в този сектор, например институцията „Mini-jobs“ (мини работни места), която дава възможност на частните домакинства да използват опростена процедура за регистриране на своя домашен работник („Haushaltsscheckverfahren“). Последният може да получава до 400 евро месечно, а домакинствата като работодатели печелят от намалени ставки за социалноосигурителните вноски (фиксирана ставка в размер на 14,34 % за вноските, включваща като най-важни елементи здравно осигуряване и осигуряване за злополука)³¹.

В Австрия³² неофициалният труд в частните домакинства е по традиция широко разпространен, с изключение на ДСГ. През 2007 г. започна изпълнението на законодателна стратегия, насочена към предоставяне на дългосрочна помощ в частните домакинства, която в рамките на две години успя да намали неофициалната заетост (от мигранти) в домакинствата на по-възрастните хора с 80 %. В други области на домакинските услуги основната работа все още се извършва неофициално. Австрия също въведе система на ваучери за насърчаване на официалната заетост, но годишно се продават само 1 000 ваучера. Това може да се обясни с факта, че цената на ваучера за домакинството е по-висока от настоящата цена на тези услуги на неофициалния пазар.

3. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПАЗАРА НА ТРУДА И ПОЛИТИКИТЕ

3.1. По-голямо равновесие между професионалния и личния живот

За да може до 2020 г. равнището на заетост да достигне 75 % от населението на възраст между 20 и 64 години, държавите членки ще трябва да отдадат особен приоритет на това жените да бъдат насърчавани да работят и да бъде подобро общото равновесие между професионалния и личния живот.

Според последните прогнози броят на европейските граждани на възраст над 65 години почти ще се удвои през следващите 50 години и от 87,5 милиона през 2010 г. ще достигне 152,6 милиона през 2060 г.³³ В същото време населението в трудоспособна възраст започва да намалява след десетилетия на постоянен прираст.

По отношение на предоставянето на ДСГ кръгът от лица за неофициално предоставяне на грижи ще се свива през следващите години и десетилетия в резултат на по-голямото участие на жените и възрастните работници в заетостта. Задълбоченият анализ на демографските тенденции през следващите десетилетия показва спад (вж. фигура 2) в отношението OOSR („Oldest Old Support Ratio“: хората на възраст от 50 до 74 години отнесени към тези на възраст над 85 години). Наемането на лица извън семейството за предоставянето на грижи ще придобива все по-голямо значение за задоволяване на потребностите от ДСГ. Неотдавнашно проучване с фокус върху Обединеното кралство достига до заключението, че през следващите години предлагането на интензивни

³¹ Вж. бележка под линия 25.

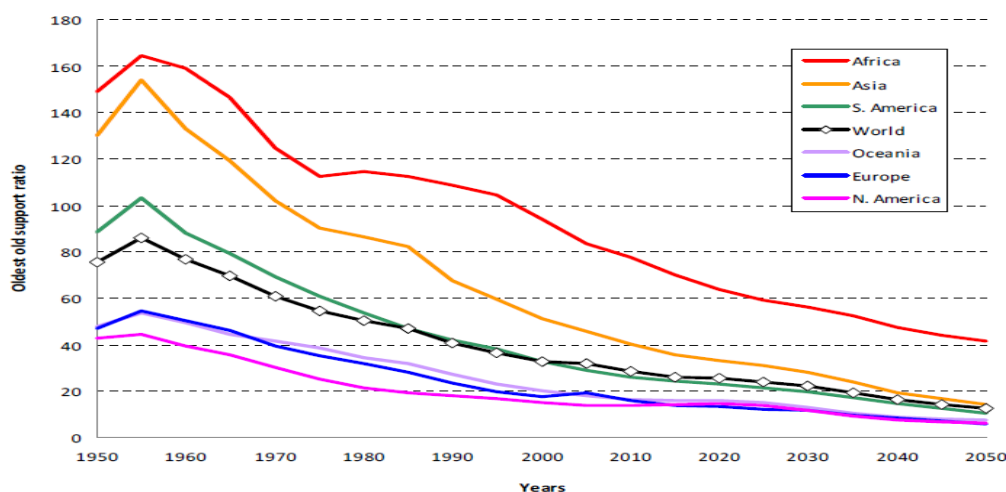
³² Вж. бележка под линия 25.

³³ Доклад от 2012 г. за застаряването на населението, стр. 20:

http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf

неофициални грижи за по-възрастни хора с увреждания от техните пълнолетни деца вероятно ще изостава от търсенето³⁴.

Фигура 2: Изменение на отношението OOSR



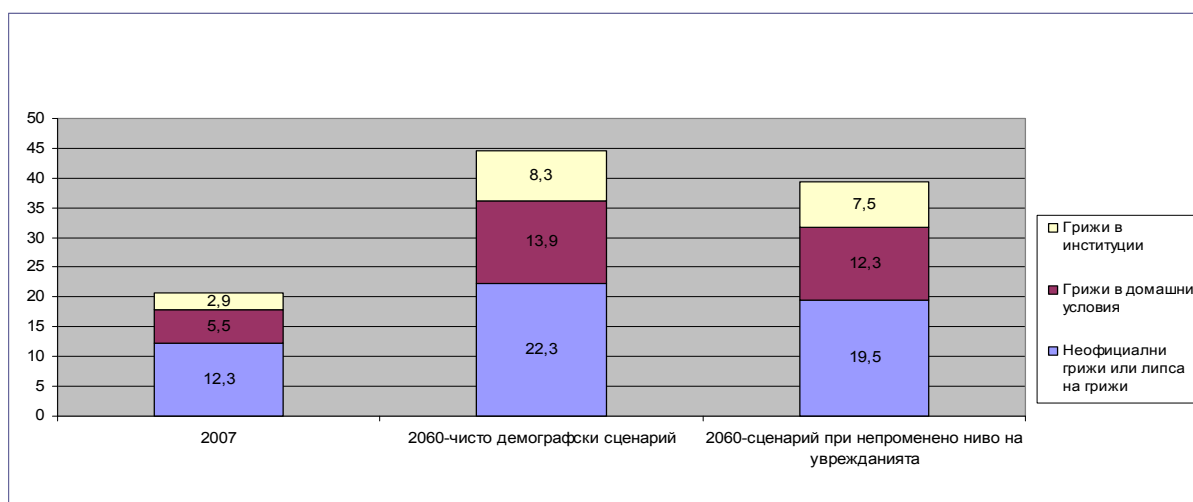
Източник : 2008; Pickard et al., 2009

За да се установи бъдещият брой на хората, нуждаещи се от ДСГ, е необходим точен анализ на факторите, обуславящи потребностите от ДСГ, като дейности, които лицата не могат да изпълняват, увреждания и заболявания или състояния, които стават причина за подобно положение. Невинаги е лесно да се докаже наличието на ясна и точна връзка между всички тези фактори. Изследванията показват, че основната причина за необходимостта от ДСГ са уврежданията, като последните са свързани с възрастовата структура на населението и разпространението на специфични заболявания и състояния. Въз основа на тази констатация и на посочените по-горе демографски тенденции (по-специално изменението на броя на хората над 80 години) е направена екстраполация на очаквания брой на получателите на ДСГ (вж. фигура 3).

Фигура 3: Очакван брой на получателите на различни комбинации от дългосрочни грижи в ЕС-27 според алтернативни сценарии

³⁴

Източник: 2000/01 и 2001/02 GHS, проекции за населението и неговия семеен статус, Служба на държавния актюер, преброяване от 2001 г., PSSRU моделиране, по Pickard et al., 2009.



Източник: Европейска комисия/Комисия за икономическа политика (2009 г.)

Освен разходите за пенсионните системи, чието поддържане може да се окаже трудно при намаляване на броя на активното население, застаряването ще доведе неизбежно до увеличаване на натиска върху правителствата за предоставяне на социални услуги³⁵. Тези промени ще доведат до намаляване на предлаганите услуги за домакинствата, което ще увеличи несъответствието между потребностите от грижи и предлагането на официални грижи. Поради това има опасност домакинствата да наемат работници, упражняващи недеклариран труд, които да им помогнат да намерят решение за нужните им грижи.

3.2. Възможности за създаване на работни места при ниски разходи за публичните финанси

Възможността за по-голяма публична интервенция следва да бъде внимателно анализирана що се отнася до евентуалното ѝ въздействие върху увеличаването на публичния дефицит. Необходим е следователно задълбочен анализ за оценка на реалната цена на евентуалните допълнителни публични интервенции. Както бе вече посочено, различни държави членки вече подкрепят предлагането и търсенето на ПДУ. Макар че тези системи може на пръв поглед да изглеждат скъпо струващи за публичните фондове, държавата си връща част от вложените средства посредством:

- допълнително данъчно облагане на физически лица/социалноосигурителни вноски и намаление на обезщетенията за безработица поради създаването на работни места (ефект на възвращаемост).
- странични ефекти, които се поддават по-трудно на количествено изразяване, като по-голямо равновесие между професионалния и личния живот, което на свой ред допринася за по-висока конкурентоспособност благодарение на по-малко стрес, по-малко отсъствие от работа и по-висока производителност; икономии в сравнение с разходите за алтернативни решения (по-специално за ДСГ и възможността по-възрастните хора да продължат да живеят у дома си); създаване на работни места в ръководствата на доставчиците; по-голямо потребление от страна на работниците, оказващи услугите, повишаване на съвкупното търсене и пр. (ефект на непряка

³⁵

Доклад от 2009 г. за застаряването на населението: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

възвращаемост).

Белгийските ваучери за услуги: ценен източник на количествени данни.

Ваучерите за услуги в Белгия могат да се използват за дейности, извършвани в дома (чистене, пране и гладене, готвене и шиене) и извън него (покупки, гладене в пунктове за гладене и при в специални условия предоставяне на помощ при превоза на лица). Засега тези ваучери не могат да се ползват за домашни ремонти или поддържане на градината. Ползвателят заплаща за услугата 7,5 EUR на час при реална цена от 20,80 EUR, като разликата (13,30 EUR) се покрива от RVA/ONEM³⁶. Освен доплащането правителствата дават възможност на домакинствата да приспадат направените от тях разходи за ваучери от облагаемите си доходи (след приспадането от облагаемия доход цената е 5,25 EUR).

Въз основа на проучване³⁷, направено за белгийското правителство, нетните разходи на системата за тази интервенция са, както следва:

Брутни разходи 1 430 432 704 EUR

Ефект на възвращаемост 629 734 509 EUR

Ефект на непряка възвращаемост между 418 275 083 EUR и 534 575 083 EUR³⁸

Нетни разходи между 382 423 112 EUR и 266 123 112 EUR

Според този доклад ползвателят е, както изглежда, готов да заплати 8,59 EUR на черния пазар. В такъв случай данъчното облекчение може да отпадне и цената на ваучера за услуги да се увеличи на 8,59 EUR. Нетните разходи на публичните органи стават 82 478 861 EUR или отрицателни (т.е. печалба) – 33 821 139 EUR. Средно нетните разходи са 24 328 861 EUR или интервенция от 304 EUR за работно място (80 000 работни места на пълно работно време, създадени чрез прилагането на системата за ваучери за услуги). Приемането на разходите на ползвателите за равни на цената на черния пазар изглежда реалистично и логично.

Докладът показва и един интересен ефект от ваучерите: 10,4 % от ползвателите заявяват, че са могли да увеличат своето работно време/пригодността си за заетост, тъй като с ваучерите за услуги възлагат някои задачи на други лица, а 0,6 % от ползвателите заявяват, че са успели да се върнат на пазара на труда, като извършват платен труд, вместо да отделят време за домакинска работа. 10,8 % от ползвателите заявяват, че без ваучерите за услуги би им се наложило да намалят работното си време.

Публичните органи следва да разглеждат разходите в по-широк план, тъй като често пъти ведомството, което инвестира, е различно от това, което получава печалбите. Това ще помогне да се установи какви действително са нетните разходи за публичната подкрепа за създаване на работни места в този сектор. Необходим е също така общ

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/ONEM (Office national de l'emploi).

³⁷ IDEA CONSULT „EVALUATION DU REGIME DES TITRES-SERVICES POUR LES SERVICES ET EMPLOIS DE PROXIMITE 2010“ (Оценка на системата за ваучери за услуги и местна заетост 2010) : http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277

³⁸ Стр. 114 от доклада на IDEA, вж. бележка под линия 37.

поглед по отношение на получателите. Така например данъчното облекчение поставя в по-благоприятно положение семействата с високи доходи, докато семействата с много ниски доходи печелят от това, че са освободени от това те самите да правят солидарни плащания, оставяйки по този начин семействата със средни доходи да понесат сравнително по-голям дял от финансовата тежест на системата³⁹.

Дългосрочното въздействие от стабилното развитие на ПДУ следва също да бъде взето предвид при разглеждане на предоставянето на публична финансова подкрепа за тяхното предлагане и/или търсене.

Простите екстраполации трябва винаги да се правят предпазливо. Но с оглед на предишните констатации (свързани с демографията нужди, елементарни занятия, ограничени нетни фискални разходи), някои прости изчисления могат да помогнат да се онагледят потенциалните възможности за работни места, които по-голямата подкрепа за ПДУ може да породи в целия ЕС:

- екстраполацията на белгийската система към ЕС (като се отчита съответният брой на двете населения, или просто умножение по 50) дава нетни разходи от 1,2 милиарда евро за 4 милиона нови работни места в сферата на домакинските услуги.
- Ако всяко заето понастоящем лице (общ брой 215 000 000) възложи на външен изпълнител само 1 час седмично (в сравнение с 2,5 часа, които пълнолетните европейци отделят всекидневно, както е посочено в раздел 2.1), съществува потенциал за почти 5,5 милиона нови работни места⁴⁰.

3.3. Качество на услугите и качество на труда

Работниците в сектора на ПДУ са най-често жени, работещи главно на непълно работно време, със сравнително ниска квалификация и често пъти от мигрантски произход. Често те са наемани пряко от семействата на нерегулирана основа, което може да повлияе на качеството на услугата, по-специално по отношение на предоставяните грижи. За да се осигурят качествени услуги, работниците следва да имат стабилна заетост с минимален брой работни часове, подходящи умения, както и добри условия на труд. Публичната интервенция може следователно да бъде оправдана по отношение на определени аспекти, свързани с качеството на услугите.

Качество

В своите препоръки „за постигане на качествени социални и здравни услуги“ социалната платформа⁴¹ предлага „качеството да се определя на местно равнище — най-близкото до ползвателите на услугите равнище“. Важно е да се зачитат потребностите на ползвателя (пол, възраст, религия, етнически произход и пр.) и в това отношение е необходимо обучение.

Проект, иницииран от Европейската социална мрежа и работещ върху променящите се отношения между финансиращия, предоставящия и ползващия услуги за по-възрастни

³⁹ Експертна група на ЕС за половете и заетостта. Дългосрочни грижи за по-възрастните хора. Услуги и доставчици в 33 европейски държави.

⁴⁰ 215 000 000 часа/40 часа.

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf

хора в Европа⁴², предлага да бъдат въведени механизми за контрол, чрез които да се прави оценка на качеството на предоставяните услуги и да се упражнява контрол върху тях, а държавите членки да гарантират, че спрямо хората, които ползват услугите на незаконни мигранти, се налагат санкции в съответствие с Директива 2009/52/ЕО. Това следва да се прилага за отделни организации, агенции или услуги. Предстои да бъдат разработени показатели за качество.

Полезен инструмент за насърчаване на качеството на ГД и ДСГ в този контекст е посочената по-горе⁴³ доброволна европейска рамка за качеството на социалните услуги: в нея са установени принципите на качеството, отнасящи се до характеристиките, които следва да има социалната услуга, за да отговори на многобройните потребности и очаквания на ползвателя и на различни аспекти на предоставянето на услугата (наличност, достъп, приемлива цена, насоченост към конкретния ползвател, пълнота, непрекъснатост, насоченост към резултатите, зачитане на правата на потребителите, съпричастие и делегиране на пълномощия на ползвателите, партньорство, добро управление, добри условия на труд и работна среда/инвестиране в човешки капитал, адекватна материална инфраструктура). Предлагат се също оперативни критерии, които могат да помогнат за мониторинга и оценката на качеството на социалните услуги. Освен това в рамката са уточнени методологичните елементи за разработване на инструменти за качество (стандарты или показатели) на национално или местно равнище.

Както се предлага в документа за позицията на групата на високо равнище на ЕС по проблемите на хората с увреждания относно социалните услуги от общ интерес, устойчивото възлагане на услугите на външни изпълнители изисква добро качество на грижите, както и на домакинските дейности⁴⁴. Необходими са също задължителни качествени норми и адекватни механизми за публичен контрол.

Умения и обучение

Водещата инициатива на ЕС „Програма за нови умения и работни места“, която е част от „Европа 2020“, подкрепя инициативите в държавите членки за признаване на уменията, усвоени при предоставянето на грижи за зависими от тези грижи роднини.

ГД и ДСГ не изискват толкова големи специализирани умения, колкото например професионалните здравни услуги. Поради това те могат да се окажат привлекателни като начин за стабилно установяване на пазара на труда, което открива по-късно възможности за допълнителна квалификация и евентуално повишаване на степента. Следва да се осигурят възможности за такова повишаване на квалификацията, като лицата, полагащи грижи, трябва да могат да минават през процедура на сертифициране. В тази връзка е необходимо да се подобри сътрудничеството между сферата на труда и сферата на обучението⁴⁵ с цел да се насърчи признаването на „самостоятелното и неформалното учене“.

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>

⁴³ Вж. раздел 2 и бележка под линия 7.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>

⁴⁵ Комюнике от Брюж относно засилването на европейското сътрудничество в областта на професионалното образование и обучение за периода 2011—2020 г. http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_bg.pdf

В наскоро публикуваното съобщение на Комисията относно грижите за децата⁴⁶ се подчертава дебело например необходимостта от по-добра квалификация на персонала при ГД.

През 1996 г. европейските социални партньори от сферата на услугите за почистване подписаха съвместен меморандум относно новите източници на заетост⁴⁷, в който подчертаха значението на повишаването на уменията и качеството на условията на труд за развитието на услугите по почистване в домовете.

Технологии

Възлагането на ПДУ на външни изпълнители може да повиши производителността на тези дейности благодарение на по-доброто използване на технологиите и инвестициите в обучението, тъй като възлагането на външни изпълнители обикновено се свързва със специализация.

Проектът CARICT⁴⁸, ръководен от Съвместния изследователски център и Института за бъдещи технологични изследвания към Комисията, е изготвил систематична оценка на равнището на ЕС на 52 практики, основани на ИКТ, за домашни грижи в няколко държави членки по отношение на въздействието и икономическата ефективност. Между държавите членки могат да се обменят насърчаващи примери (напр. SOPHIA (Германия), CAMPUS (Италия) и E-Care (Италия)). Технологиите могат да бъдат използвани за ефективно подпомагане в голям мащаб на обучението и сертифицирането, организиране на пазарите на труда (напр. FEREM (Франция), създаване на нови възможности за доброволчество, подобряване на привлекателността на труда в сферата на грижите и помощ за лицата, полагащи грижи, да съвместяват успешно грижите с други дейности.

Информационните и комуникационните технологии могат да дадат възможност за дистанционно учене и самообучение на лицата, полагащи грижи, при които поради задължението за полагане на грижи времето и мобилността са силно ограничени и не позволяват участие в редовни курсове (напр. City and Guilds — Learning for Living (Градът и гилдиите — учене за живот); Caring with Confidence (Полагане на грижи с увереност) в Обединеното кралство, Coidanet в Испания, Aspasia в Италия)⁴⁹. ИКТ могат да бъдат полезни също така за сертифициране на компетенциите в големи мащаби.

4. ПЪТЯТ НАПРЕД

Предвид на предвидимото въздействие на демографските изменения върху нашите общества европейските пазари на труда трябва да станат по-приобщаващи и равнището на заетост трябва да се повиши. ПДУ предлагат значителни възможности в това

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_bg.pdf

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. and Centeno C. (2010) Long-term care Challenges in an Ageing Society (Предизвикателства на дългосрочните грижи в застаряващото общество): The role of ICT and Migrants, JRC IPTS Scientific and Technical Report Series (Полята на ИКТ и мигрантите, научни и технически доклади на Съвместния изследователски център и Института за бъдещи технологични изследвания) EUR 24382 EN, може да се намери на адрес: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>

отношение, като създават условия за по-голямо равновесие между професионалния и личния живот, повишаване на производителността и вливане на недекларирания труд в официалния пазар на труда.

С настоящия документ службите на Комисията приканват всички заинтересовани страни да коментират възможните действия за решаване на въпроса с насърчаването на нови работни места в сектора на ПДУ. Мнения се очакват по-специално относно:

- начини за подобряване на измерването и мониторинга на равнищата на заетост в ПДУ, като се вземе предвид въздействието на продължаващата криза, загубата на покупателна способност, проблемите с изключването от пазара на труда и потенциално благоприятните последици за създаването или растежа на МСП;
- ползата от по-широк обмен на опит, по-специално във връзка с инструментите, използвани или планирани в подкрепа на ПДУ, с особено внимание към икономическата ефективност и намаляването на недекларирания труд;
- начини за осигуряване на качествени услуги и работни места (необходими умения, условия на труд), включително чрез евентуално разработване на стандарти за качество;
- други начини за осигуряване на по-голямо професионализиране на работните места в сферата на ПДУ.

Настоящият документ ангажира само службите на Комисията, участвали в неговата подготовка. Текстът е предназначен да служи като основа за обсъждане, без да предопределя формата на окончателното решение, което ще бъде взето от Комисията.

Отговорите могат да бъдат изпращани на електронна поща empl-household-services@ec.europa.eu

На лицата, които нямат достъп до Интернет, се предоставя алтернативната възможност да изпратят отговорите по пощата:

European Commission
Directorate-General for Employment, Social Affairs & Inclusion
Discussion on Personal and household services
Unit C2
Rue Joseph II 2 - 1040 Brussels - Belgium

Краен срок за представяне на коментари: 15 юли 2012 г.