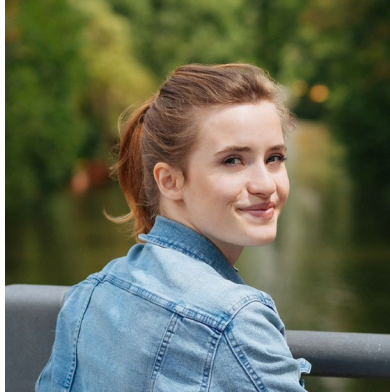


# БЪДЕЩЕТО НА СОЦИАЛНАТА ЗАКРИЛА



И  
СОЦИАЛНАТА  
ДЪРЖАВА  
В ЕС

# Бележки

1) Настоящият документ представлява превод на общия преглед и раздела с препоръки от доклада на групата на високо равнище относно бъдещето на социалната закрила и социалната държава, който първоначално е съставен на английски език и публикуван на тази [уебстраница](#) на 6 февруари 2023 г.

2) Докладът е изготвен колективно от групата по покана на Европейската комисия. Членовете на групата на високо равнище дадоха своя принос към доклада в лично качество и напълно независимо. Мненията, изразени в доклада, не следва да се приемат като мнения на Европейската комисия или нейните служби. Възможно е части от доклада да не отразяват позицията на отделни членове на групата. Европейската комисия не носи отговорност за последиците от повторното използване на настоящата публикация.

3) Групата на високо равнище относно бъдещето на социалната закрила и социалната държава в ЕС заседава между ноември 2021 г. и декември 2022 г. Неин председател беше **Ана Диамантопулу**, бивш европейски комисар по въпросите на заетостта, социалните въпроси и равните възможности, бивш гръцки министър и понастоящем председател на базирания в Атина мозъчен тръст DIKTIO.

Групата се състоеше от 11 членове:

- **Agnieszka Chłoń-Domińczak**
- **Bernhard Ebbinghaus**
- **Elena Granaglia**
- **Anton Hemerijck**
- **Hans-Peter Klös**
- **Catherine Mathieu**
- **Pasi Moisio**
- **Jozef Pacolet**
- **Yves Stevens**
- **Dorottya Szikra**
- **Anu Toots**

Работата се подкрепяше от секретариата на групата (отдел „Социална закрила“ в Генерална дирекция „Трудова заетост, социални въпроси и приобщаване“, Европейска комисия).

# Общ преглед

В своя доклад **групата на високо равнище относно бъдещето на социалната закрила и социалната държава в ЕС** анализира очакваното **въздействие на основните водещи тенденции** върху социалната закрила и социалната държава. В него се описват последиците от тях за **структурата и обхвата на системите за социална закрила и за финансирането на социалната закрила**. Освен това в него са **включени ключови стратегически препоръки** както за държавите членки, така и за ЕС. Освен по-дългосрочните тенденции, в доклада се разглеждат и поуките от пандемията от COVID-19 и от военната агресия на Русия срещу Украйна и нейните последици, като например нарастващото предизвикателство, свързано с енергийната бедност.

Социалната държава се влияе от редица глобални водещи тенденции, които формират нашите общества, икономики и пазари на труда. **Демографските промени** включват по-висока продължителност на живота и по-ниска раждаемост, което води до застаряване на населението и до промени в състава на семейството, мобилността в рамките на ЕС и миграцията. Застаряването на населението се отразява на финансовата устойчивост на системите за социална закрила, като изисква по-висока заетост и преоценка на традиционните „граници“ на периода на икономическа активност на хората.

Светът на труда се променя. По-високите равнища на заетост на качествени работни места е от ключово значение за осигуряването на доходи за всички домакинства и на устойчиво финансиране на публичните разходи. Въпреки че през последните десетилетия равнището на заетост се е повишило, все още са налице предизвикателства, свързани с непълната заетост на младежите, жените, по-възрастните работници, хората с увреждания и лицата с мигрантски произход. Нискокачествените работни места, бедността на работещите и големият дял на нестандартните форми на заетост, свързани с несигурност и по-ниски заплати, са основни рискове, за които са необходими нови форми на защита.

Цифровизацията и технологичната промяна носят както рискове, така и възможности за пазарите на труда и социалната закрила. Въпреки че могат да доведат до загуба на работни места и поляризация най-малко в средносрочен план, те могат да доведат до общ нетен ръст на заетостта в дългосрочен план. За икономиката на платформите е характерен висок дял на несигурната заетост, а различията по отношение на уменията и достъпа до информационни технологии крият риск от увеличаване на неравенствата. В същото време развитието на технологиите създава възможности за организиране и ефективност на социалната закрила, например на здравните услуги.

Изменението на климата и преходът към зелена икономика вече дават отражение върху пазарите на труда и социалната закрила, но досега те не са предизвикали цялостен отговор по отношение на социалната политика. Въпреки че изменението на климата засяга всички, съществува риск новите предизвикателства да изострят съществуващите неравенства. Необходимо е да се обърне внимание на последиците от прехода към зелена икономика за

заетостта и социалната област. Това включва понижаване на недостига на работна ръка в ключови професии, подпомагане на прехода на работниците, заети в рискови сектори, и намаляване на енергийната бедност до минимум.

В доклада се разглежда въздействието на тези водещи тенденции върху социалните политики и политиките за социално осигуряване в перспектива, свързана с целия жизнен цикъл, като се разграничават три функции на социалната държава: регулиране на пазара на труда, социална закрила и социални инвестиции.

**Семейните политики** имат няколко цели, като например борба с детската бедност, насърчаване на детското развитие и силен старт в живота, осигуряване на задоволителен жизнен стандарт на семействата и увеличаване на заетостта на жените. Необходимо е обхватът на политиката за социално осигуряване да не се ограничава само до защитата на доходите, а да се наблегне на предоставянето на услуги, които да позволят участието в социалния и икономическия живот и да стимулират заетостта.

Периодът на **младостта**, през който подрастващите и младите хора преминават от образование към заетост, от икономическа зависимост към независимост, а може и да създадат семейство, става по-дълъг. Нестандартните форми на заетост, включително чиракуването и стажовете, ниското заплащане и разпокъсаните периоди на трудова заетост често възпрепятстват достъпа на младежите до адекватна социална закрила. Успешният преход от училище към работа продължава да бъде от ключово значение както за перспективите за заплащане и обхвата на социалното осигуряване, така и за избягване на отрицателните ефекти от недостатъчната заетост сред младите хора. Ответните мерки на политиката могат да включват комбинация от универсални и целеви обезщетения за социална закрила, стипендии и финансови стимули за навлизане на пазара на труда.

По време на **трудовия живот** колективното договаряне играе ключова роля за постигане на адекватна защита на минималната работна заплата, както и за гарантиране на справедливо разпределение на ръста на производителността. Защитната му функция обаче е по-слаба. Освен това работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица все още се сблъскват с предизвикателства по отношение на осигуряването на адекватни и прозрачни обезщетения за социална закрила, които могат да се прехвърлят. За да се съчетае гъвкавостта, необходима в днешната икономика, с адекватни социални гаранции, вариантите включват данъчно субсидирана социална защита или насърчаване на включването в схеми с осигурителни вноски. За да се осигурят достойни доходи за всички, съчетаването на защитата на минималния доход със стимули за работа и със справедливо заплащане е ключово предизвикателство пред създателите на политики, като се имат предвид високите равнища на ниско заплащане и бедност на работещите. Мерките за повишаване на квалификацията и преквалификация през целия живот, като например активни политики за пазара на труда, образование и обучение през целия живот, също са от решаващо значение за подпомагане на работниците през преходните периоди. Схемите за запазване на работни места играят ключова роля за ограничаване на безработицата по време на икономически кризи. Периодите на временна липса на заетост следва да се използват като възможност за обучение.

С приближаването на старостта преходът от трудова заетост към пенсиониране се променя, тъй като възрастта за пенсиониране се увеличава и се появяват по-гъвкави схеми за съчетаване на работа и пенсия. Посрещането на нарастващите нужди на застаряващото население може да включва допълнителни вноски и/или удължаване на трудовия живот, което изисква диференцирани политики за по-възрастните работници, включително мерки за превенция, адаптиране на работните места и различна възраст за пенсиониране. Застаряването на населението повишава нуждата от дългосрочни грижи, които могат да струват скъпо на семействата, като по този начин се потвърждава значението на социалната закрила за дългосрочните грижи, която поема разходите чрез държавно осигуряване, финансирано от вноски и/или от данъци. Признаването на задачите по полагане на грижи също е важно за осигуряване на адекватни пенсии, особено за жените.

За удовлетворяване на нарастващите нужди, посочени в доклада, е необходимо адекватно, справедливо и устойчиво финансиране на социалната закрила. Групата твърди, че с помощта на мерките за социално инвестиране може да се постигне двойна полза, като се намалят бъдещите разходи за защита на доходите благодарение на увеличаването на ползите за заетостта и здравето, и същевременно се увеличи данъчната основа. Ограниченията по отношение на опитите за повишаване на данъците включват съществуващата бюджетна тежест и целите във връзка с дълга и дефицита, глобализацията и технологичната промяна. Осигурителните вноски и данъците са двата основни източника на финансиране на социалната закрила; те обаче оказват различно въздействие върху прогресивния характер на данъчната система и системата за социална сигурност, стимулите за заетост и готовността за внасяне на осигурителни вноски. През последните 25 години общата данъчна тежест е стабилна и трудът продължава да е основният източник на финансиране на социалната закрила, въпреки нарастващата роля на данъчното финансиране.

Групата разглежда текущите дебати по политиката относно **подобряването на прогресивния характер и справедливостта на цялостната данъчна система и системата за социална сигурност, както и алтернативните източници на финансиране**, като например косвеното данъчно облагане (потребление), корпоративното данъчно облагане, данъчното облагане на имуществото, преминаването към нови форми на данъчно облагане за нематериалната икономика, екологичното данъчно облагане и т.н., както и борбата с избягването на данъци, укриването на данъци и измамите. В доклада се твърди, че правилата за икономическо управление в ЕС засягат свободата на действие на държавите членки по отношение на финансирането на социалните инвестиции и социалната закрила.

В заключенията на доклада се подчертава значението на **приобщаващата и справедлива социална държава за ограничаване на социалните рискове до минимум и смекчаване на икономическите трудности, като същевременно се подпомагат икономическите резултати и индивидуалното благополучие**. Съвременната социална държава следва да осигурява силни буфери срещу икономически сътресения и да инвестира в „трамплини“, които помагат на хората да преодолеят критични периоди през целия им живот. В доклада се признава, че за различните европейски социални държави не съществуват универсални решения, и се представя

списък от 21 препоръки за модернизиране и укрепване на социалната държава. Те включват:

- **Защита и подкрепа на семействата с деца:** например грижите за всички деца на възраст под 3 години следва да бъдат безплатни или достъпни. Освен това хората следва да имат достъп до подходяща финансова подкрепа и услуги за образование и грижи в ранна детска възраст, за да могат по-лесно да създават семейства. За уязвимите семейства тези услуги следва да са безплатни.
- **Равни възможности за образование и обучение:** социалните държави следва да гарантират равни възможности за младежите от семейства с ниски доходи, за да могат те да продължат образованието и обучението си след приключване на задължителното училищно образование, например с помощта на стипендии.
- **Достъп до социална закрила за всички:** независимо от договора или формата на заетост, всеки следва да има достъп до социална закрила и да допринесе за нея. Освен това социалната закрила следва да бъде подходяща и достъпна през целия живот на хората.
- **Качество на работа:** Държавите членки и социалните партньори следва да насърчават качеството на работните места, включително достойните и сигурни доходи, независимостта, физическото и психическото здраве, възможностите за кариерно развитие и равновесието между професионалния и личния живот.
- **Обучение през целия живот:** всички хора следва да имат възможности за подобряване на уменията или за придобиване на нови умения. Това ще увеличи шансовете им за намиране на работа или за смяна на работата в контекста на екологичния и цифровия преход. Също така ще им помогне да навлязат в напълно нови професии, например в нови сектори.
- **Защита на доходите и работните места:** като се извлекат поуки от Световната рецесия и кризата, свързана с COVID-19, схемите за запазване на работни места следва да бъдат достъпни за всички.
- **По-дълъг трудов стаж, адекватни равнища на пенсиите и дългосрочни грижи:** социалните партньори и държавите членки следва да стимулират по-дългия трудов стаж в добро здраве, по-специално чрез гъвкаво работно време, адаптирани работни места и обучение.
- **По-добро финансиране на социалната държава:** за да отговорят на все по-големите нужди и предизвикателства, държавите членки трябва да намерят нови източници за устойчиво финансиране на социалната закрила и благополучието, например чрез разширяване на единната данъчна основа и промяна на структурата на приходите (разширяване на прогресивното данъчно облагане на доходите, потреблението, капитала и имуществото, както и на въглеродните емисии и енергията).
- **Правило за балансиран бюджет на публичните финанси:** бъдещото фискално управление на ЕС трябва да обезпечи социалната закрила и най-вече потребностите от социални инвестиции, както и да създаде възможности за вземането на заеми с цел инвестиране в социални инфраструктури.
- **Увеличаване на капацитета на ЕС за осигуряване на социална закрила:** ЕС следва да обмисли законодателни инициативи, за да изпълни

всички принципи на Европейския стълб на социалните права, да осигури последователно прилагане в целия Съюз и да ограничи нелоялната конкуренция по отношение на стандартите за социална закрила.

В края на доклада се отбелязва решаваният принос на социалната държава за преодоляване на Световната рецесия и икономическите и социалните последици от пандемията от COVID-19. В него се приветства прехода на ЕС към по-голяма фискална гъвкавост, която улеснява социалните инвестиции.

# Препоръки

## А. Силно начало: повсеместно насърчаване на

1. Всички деца на възраст под 3 години следва да имат достъп до висококачествени целодневни услуги за образование и грижи в ранна детска възраст, като по този начин се насърчава ранното детско развитие и се улеснява съчетаването на професионалния и семейния живот, както и заетостта на жените. Тези услуги следва да са достъпни за всички семейства и безплатни за всички, които имат деца в нужда.
2. Държавите членки следва да осигурят целенасочена защита на минималния доход и услуги за изграждане на капацитета на уязвимите семейства с деца, за да предотвратят детската бедност (която най-често се среща в домакинствата със самотни родители и многодетните семейства).

## Б. Създава не на трамплин за младото

3. Държавите членки следва да осигуряват подходяща финансова подкрепа, услуги и обезщетения в натура, за да могат хората, когато пожелаят, да създадат семейство и да имат деца.
4. Държавите членки следва да продължат да прилагат укрепената гаранция за младежта, да засилят предоставянето на висококачествено образование и обучение и да осигурят среда, която благоприятства създаването на висококачествени работни места и възможности за предприемачество за младежите. Държавите членки следва да осигурят подходящи помощи за младежите от семейства с ниски доходи, които да им позволят да получат висококачествено образование и обучение след приключване на задължителното образование.

## В. Оси гуряване н а приобщаваща социална закрила и

5. Всички заети лица, независимо от формата на трудовата им заетост, следва да имат достъп до подходяща социална закрила и да допринасят за нея, като за вноските следва да се отчитат всички източници на доходи. Социалната закрила следва да бъде достъпна през целия живот, да подпомага поддържането на достоен стандарт на живот, като осигурява подходящо заместване на доходите, намалява необходимостта от минимален доход, обвързан с имущественото състояние, и предотвратява нелоялната конкуренция по отношение на осигурителните вноски.
6. Държавите членки в сътрудничество със социалните партньори на всички равнища следва да разработят подход към качеството на труда, който е чувствителен към въпросите, свързани с жизнения цикъл, и включва достойни и сигурни доходи, независимост при изпълнение на работните задачи, добро физическо и психично здраве, възможности за кариерно развитие и подходящо равновесие между професионалния и личния живот.
7. Държавите членки в сътрудничество със социалните партньори следва да разполагат с ефективни системи за учене през целия живот, които да предоставят възможности за повишаване на квалификацията и преквалификация. Те следва да повишават пригодността за заетост на



всички хора в трудоспособна възраст и да подобряват базата от умения за професиите в областта на предоставянето на грижи, цифровизацията на работата и екологичния преход. Те следва също така да подкрепят икономическото реструктуриране в полза на нови сектори и професии, като същевременно насърчават баланса между половете. Достъпът до повишаване на квалификацията и преквалификация може да бъде увеличен чрез колективно договаряне, вноски за обучение въз основа на сумата за възнаграждения на работодателите и разработване на индивидуални сметки за обучение.

8. Чрез своите социални политики и политики по заетостта държавите членки следва да се стремят към приобщаване на мигрантите, като осигуряват ранен и равен достъп до пазара на труда, с подкрепата на обучения, признаване на уменията и квалификацията, изучаване на чужди езици и гаржданска ориентация. Борбата с дискриминацията и експлоатацията е от съществено значение за приобщаването на мигрантите към обществото и за осигуряването на възможности за пълноценния им принос към икономиката.
9. Като черпят от опита, натрупан от Световната рецесия и кризата, свързана с COVID-19, държавите членки следва да въведат схеми за запазване на работните места (като например работа на непълно работно време), които да са достъпни за хората във всички форми на трудова заетост, за да се запазят доходите и да се избегне загубата на умения по време на кризи в бъдеще. С помощта на подобни схеми се намаляват съкращенията, като същевременно се запазват връзките между работодателя и служителите. Периодите на временна липса на заетост може да се използват за предоставяне на допълнително обучение.

#### **Г. Подкрепа за по-дълъг трудов стаж в добро здраве с цел осигуряване на подходящи доходи в пенсионна възраст**

10. Социалните партньори и/или държавите членки следва да подкрепят удължаването на трудовия живот чрез насърчаване на гъвкаво работно време, въвеждане на подходящи промени на работните места и осигуряване на непрекъснато обучение с цел да се посрещнат нуждите на по-възрастните работници и да се използва техният потенциал. Държавите членки следва да обмислят въвеждането на целенасочени стимули, които да улеснят постепенния преход към пенсиониране, при това на по-късна възраст.
11. В контекста на застаряването на населението държавите членки следва да предприемат активни действия за борба с бедността и за поддържане на адекватни доходи в по-напреднала възраст. При разглеждането на финансовата устойчивост следва да се вземат предвид както приходната и разходната част на държавните сметки, така и последиците от увеличаването на заетостта и удължаването на трудовия стаж. Минималните обезщетения за старост следва да бъдат достатъчно високи, за да допринасят ефективно за предотвратяване на бедността. Държавите членки (и социалните партньори, в случаите когато схемите се договарят колективно) следва да гарантират, че всички хора в трудоспособна възраст са включени в пенсионни схеми с плащане на вноски, които адекватно заместват доходите от труд.
12. Периодите, през които се полагат грижи, като например грижи за деца и възрастни хора, които включват отказ от работа или работа на непълно работно време, следва да се признават за пенсионни цели,

включително чрез субсидии при схеми извън публичната сфера.

#### Д. Осигуряване на справедливи и висококачествени

13. Като се има предвид нарастването на нуждите от дългосрочни грижи в застаряващите общества, държавите членки следва да повишат предлагането на висококачествени услуги, свързани с полагането на грижи, в това число амбулаторни грижи, грижи в домашна среда и резидентни грижи, и да осигурят свобода на избора. Държавите членки следва да гарантират, че услугите са достъпни за всички и са обхванати от социална закрила (финансирани от вноски или данъци), с разумен таван на доплащанията от страна на семействата.

#### Е. Поощряване на приобщаващите и екологосъобразни жилища и

14. Държавите членки следва да поощряват изграждането на енергийноефективни жилища на достъпни цени, основаващи се на принципите на „универсалния дизайн“, което гарантира, че те са достъпни за всички. Подкрепа следва да се предоставя на домакинствата с ниски доходи или спестявания (по-конкретно на млади хора и на семейства с деца), както и на хора с увреждания или възрастни хора със специални нужди. Държавите членки следва да оказват подкрепа на местните органи, жилищните сдружения и организациите на социалната икономика в този процес, а фондовете на ЕС следва да подпомагат пилотни проекти за социални иновации.
15. За да насърчат социалното сближаване и справедливия екологичен преход, държавите членки следва да осигурят енергийноефективен обществен транспорт на достъпни цени с надеждни мрежи и екологични алтернативи. Социалното приобщаване и равният достъп до обществен транспорт следва да бъдат част от териториалното устройство в градските и селските райони и да бъдат подпомагани чрез публични субсидии, като се обърне особено внимание на необлагодетелстваните райони.

#### Ж. Приобщаващо предоставяне на услуги, което повишава благополучието и възможностите

16. За да предоставят ефективни, висококачествени и комплексни социални услуги, държавите членки трябва да подобрят предоставянето на услуги на местно равнище, да насърчават съвместното създаване и професионализацията и да се възползват в максимална степен от възможностите за цифровизация. Държавите членки следва да разполагат със стандарти за качество и механизми за гарантиране на качеството на социалните услуги и да ги прилагат както към публичните, така и към частните доставчици на услуги. Държавите членки следва да увеличат участието на организациите с нестопанска цел и на социалната икономика в разработването и предоставянето на социални услуги. ЕС следва да насърчава научните изследвания и обмена на информация за добри практики, за да подкрепя въвеждането на иновации в управлението и предоставянето на социални услуги.

#### З. Осигуряване на устойчиво финансиране за

17. За да посрещнат нарастващите финансови нужди на социалната държава, държавите членки следва да обмислят разширяване на единната данъчна основа и промяна на структурата на приходите

извън социалноосигурителните вноски, които увеличават разходите за труд, както и увеличаване на приходите от прогресивните данъци върху доходите, потреблението, капитала и имуществото, а също и от данъците върху въглеродните емисии и енергията. За да предотврати вредната данъчна конкуренция и социалния дъмпинг, ЕС следва да координира усилията на държавите членки за провеждане на единна политика по отношение на данъчното облагане на капитала и за противодействие на данъчната измама и избягването на данъци.

18. ЕС и държавите членки следва да обмислят прилагането на европейско споразумение относно минимални данъчни ставки върху капитала и хармонизирани правила на ЕС за данъчно облагане на капитала, за да се засили възможността за финансиране на социалната закрила и да се избегне конкуренцията по отношение на стандартите за социална закрила.
19. В контекста на бъдещото фискално управление на ЕС е необходимо да се осигури социална закрила и по-специално социални инвестиции. „Правило за балансиран бюджет за публичните финанси“ следва да осигурява възможност за вземането на заеми за социални инвестиции, понеж начален етап, за инвестиции в социални инфраструктури.

#### **И. Увеличаване на капацитета на ЕС за осигуряване на**

20. ЕС следва да обмисли приемането на допълнителни законодателни инициативи в областта на заетостта и социалната политика, за да се изпълнят всички принципи на Европейския стълб на социалните права, да се гарантира последователното им прилагане в целия ЕС и да се ограничи нелоялната конкуренция по отношение на стандартите за социална закрила.
21. Държавите членки следва да гарантират на всички свои жители минимален пакет от социални права, основани на принципите на Европейския стълб на социалните права, които трябва да бъдат спазвани по всяко време, включително след появата на външни сътресения.

