



Брюксел, 31.1.2023 г.
COM(2023) 43 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА

относно изпълнението на Препоръката на Съвета
относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална
закрила

СЪДЪРЖАНИЕ

СЪДЪРЖАНИЕ.....	1
ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ	2
1. Въведение	5
1.1. Представяне на контекста	5
1.2. Цели на препоръката.....	7
1.3. Подпомагане на изпълнението	8
1.4. Преглед на изпълнението	9
2. Преглед на напредъка в изпълнението на препоръката на Съвета.....	10
2.1. Бърз поглед към националните планове за изпълнение: смесена картина по отношение на акцента и равнището на амбиция	10
2.2. Официално покритие	13
2.2.1. Пропуски.....	13
2.2.2. Мерки на политиката	14
2.3. Реално покритие	18
2.3.1. Пропуски.....	19
2.3.2. Мерки на политиката	21
2.4. Адекватност.....	23
2.4.1. Пропуски.....	23
2.4.2. Мерки на политиката	25
2.5. Прозрачност.....	27
2.5.1. Достъп до информация.....	28
2.5.2. Опростяване.....	30
3. Обобщаване на напредъка.....	32
3.1. Положително развитие в областта на достъпа до социална закрила за всички	32
3.2. Оставащи предизвикателства	33
4. Заключение.....	35
ПРИЛОЖЕНИЕ: Основни характеристики на националните планове за изпълнение (НПИ) относно достъпа до социална закрила (и актуализация).....	37

ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

Усилията по изпълнението на Препоръката на Съвета относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила през трите години след приемането ѝ, също и на фона на мерките за справяне със социалното въздействие на пандемията от COVID-19, показват разнородна картина в Европа. Общото равнище на амбиция при изпълнението на препоръката варира значително и повечето държави членки, с малки изключения, не се стремят да преодолеят всички съществуващи пропуски по отношение на достъпа до социална закрила. Необходими са допълнителни усилия по изпълнението, за да бъдат преодолените съществуващите пропуски, а социалните и икономическите последици от военната агресия на Русия срещу Украйна и произтичащата от нея задълбочена енергийна криза засилват необходимостта от спешни действия.

На постоянно развиващите се пазари на труда голям брой хора остават без достатъчен достъп до социална закрила поради вида на техните трудови правоотношения или поради формата на самостоятелна заетост. Това създава рискове за благосъстоянието на много от тези хора и техните семейства, но също така за икономиката и за обществото.

През 2021 г. почти 40 % от заетото население в ЕС (77 милиона души) е упражнявало нестандартни форми на заетост, т.е. е работило на временни договори, на непълно работно време и/или като самостоятелно заети лица, като много от хората в тази група са изправени пред значителни пропуски в покритието на социалната закрила. През 2022 г. в 17 държави членки поне една група работници с нестандартни форми на заетост не е обхваната от всички направления на социалната закрила. Самостоятелно заетите лица не са обхванати от всички направления в 19 държави членки.

Официално покритие

От 2019 г. 15 държави членки са предприели или са планирали важни реформи за подобряване на участието в схемите за социална закрила за определени категории хора на пазара на труда. Те се отнасят най-вече до самостоятелно заетите лица (по-специално самостоятелно заетите лица, работещи сами, и икономически зависимите самостоятелно заети лица) или до лицата, работещи с нестандартни форми на договори или в специфични сектори (домакински услуги, култура), при които преобладават нестандартните форми на заетост. Има голяма вероятност обаче значителен брой от тях да продължат да нямат официален достъп, тъй като мерките не обхващат всички пропуски/направления, а някои държави членки не планират запълване на оставащите пропуски.

Изчислено е, че в дузината държави членки, които докладват данни, най-малко 5,6 милиона работници с нестандартни форми на заетост и 15,3 милиона самостоятелно заети лица нямат достъп до обезщетения при безработица. Освен това в онези държави членки, в които участието в схеми за социална закрила е доброволно за самостоятелно заетите лица, процентът на включване в схемите като цяло е нисък.

Основните предизвикателства при запълването на тези пропуски, докладвани от държавите членки, включват необходимостта от запазване на гъвкавостта на пазара на труда или сложността на разширяването на покритието за самостоятелно заетите лица (особено за осигуряването срещу безработица и инвалидност) и за специфични групи,

като например работниците през платформи, домашните работници и земеделските стопани.

От друга страна, мерките за намаляване на използването на нестандартни форми на договори спомагат за намаляване на пропуските по отношение на официалното покритие. Те включват по-добър мониторинг, намаляване на социалните и данъчните стимули за наемане на работа на договори с много кратък срок или чрез фиктивна самостоятелна заетост, регулиране на работата през платформи или реформиране на трудовото право с цел преодоляване на сегментацията, като всички те подобряват достъпа до социална закрила чрез осигуряване на правилна класификация или създаване на по-ясна регулаторна среда по отношение на правата на социална закрила, свързани с различните трудови статуси.

Реално покритие

Съществуващите правила, уреждащи вноските и правата, може да попречат на хората, които участват в схеми за социална закрила, да получат каквито и да било обезщетения на практика („реален достъп“). Например те може да не отговарят на изискванията за минимална продължителност или размер на вноските. От 2019 г. насам проблемът с реалния достъп е разглеждан само в ограничен брой национални мерки, например чрез намаляване на осигурителните периоди за обезщетения при безработица или здравеопазване. В много държави — членки на ЕС, пропуските в подпомагането на доходите на хората, които преди да останат без работа, са упражнявали „стандартна“ форма на заетост в сравнение с останалите, остават значителни. Като цяло все още е по-малко вероятно самостоятелно заетите лица да получават обезщетения, а в редица държави вероятността временно заетите лица и тези на непълно работно време да получават обезщетения все още е по-малка от тази при работещите на постоянен договор или на пълно работно време.

Адекватност

„Адекватните“ схеми за социална закрила осигуряват достатъчно и навременно заместване на доходите за лица, засегнати от загуба на доходи, като поддържат техния жизнен стандарт и ги предпазват от бедност. Около половината от държавите членки предприеха или обявиха мерки за подобряване на адекватността в своите национални планове за изпълнение, особено по отношение на пенсиите — за самостоятелно заети лица, хора с ниски права или специфични професии. Въведени са и мерки за подобряване на адекватността на обезщетенията при безработица чрез увеличаване на тяхната продължителност и/или размер. Продължават обаче да са налице предизвикателства. Наетите лица на временен договор са изправени пред по-големи материални и социални лишения в сравнение с наетите лица на постоянен договор, както и работещите на непълно работно време в сравнение с тези на пълно работно време. Самостоятелно заетите лица, работещите на непълно работно време, и временно наетите лица също са изложени на по-голям риск от парична бедност в сравнение с лицата със стандартни форми на заетост.

Прозрачност

Прозрачността е от решаващо значение за подобряване на достъпа до социална закрила. Все пак правилата за социална защита понякога са твърде сложни или неясни, така че хората може да не са добре запознати със своите права и задължения или с това как да

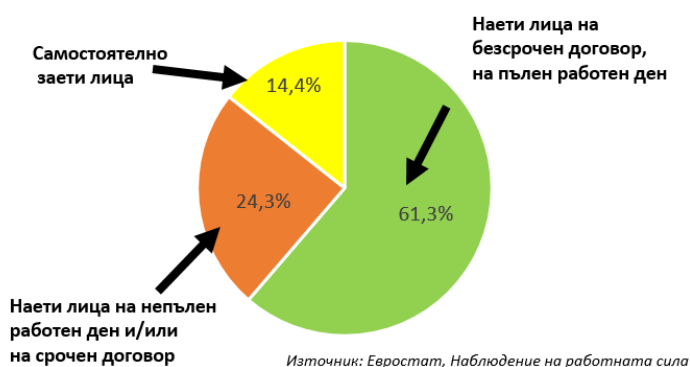
упражняват тези права и да спазват задълженията си. Въпреки че това не е основен акцент в националните планове за изпълнение, много държави започнаха да цифровизират управлението и предоставянето на социална закрила чрез опростени портали за обслужване на едно гише, автоматизиран достъп до някои обезщетения, симулатори за изчисляване на пенсията или предварително попълнени формуляри на заявления. При все това са необходими повече усилия в това отношение, включително мерки за преодоляване на цифровото разделение за уязвимите хора, като например тези с ниско равнище на грамотност (цифрова, административна и финансова), лицата с увреждания и други.

1. Въведение

1.1. Представяне на контекста

Понастоящем пазарите на труда в ЕС включват значителен брой самостоятелно заети лица (работещи сами) на работни места, които не са уредени със стандартни договори, упражняващи комбинации между икономически зависима и самостоятелна заетост или преминаващи между посочените форми. През 2021 г. почти 40 % от заетото население в ЕС-27 (76,7 милиона души) е упражнявало нестандартни форми на заетост¹, т.е. на временни договори (23,7 милиона), на непълно работно време (36,4 милиона) и/или като самостоятелно заети лица (26,9 милиона, включително 18,4 милиона самостоятелно заети лица, работещи сами)², за разлика от постоянните договори на пълно работно време. Въпреки че общият дял на лицата с нестандартни форми на заетост е стабилен през последното десетилетие и ситуацията варира значително между отделните групи и в рамките на групите, някои нови форми на заетост (спорадично наети работници, работници, работещи едновременно за няколко различни работодатели, работници през платформи) са станали по-разпространени³ в държавите — членки на ЕС, и като цяло са по-слабо обхванати от социална закрила.

Заето население по статус, ЕС-27 — 2021 г.



През 2021 г. **77** милиона души в ЕС са упражнявали нестандартни форми на заетост, т.е. на временен договор, на непълно работно време и/или като самостоятелно заети лица. Те представляват около 40 % от заетото население.

Системите за социална закрила често все още са предназначени за работници със стандартни форми на заетост (на пълно работно време, на постоянен договор, зависими служители). В резултат на това голяма част от работната сила не е обхваната в достатъчна степен от социална закрила поради статута на лицата на пазара на труда

¹ Източник: Евростат, Наблюдение на работната сила в ЕС (LFS).

² Освен това през 2017 г. приблизително 800 000 души са били „икономически зависими самостоятелно заети лица“, т.е. самостоятелно заети лица без служители, които през последните 12 месеца са работили само за един клиент или за един основен клиент, който е определял тяхното работно време (източник: модул на LFS в ЕС относно самостоятелната заетост).

³ Eurofound (2017 г.), [Non-standard forms of employment: recent trends and future prospects](#) (Нестандартни форми на заетост: последни тенденции и бъдещи перспективи), и ЕО (2018 г.) ESDE, [Access and sustainability of social protection in a changing world of work](#) (Достъп и устойчивост на социалната закрила в променящия се свят на труда).

или вида на трудовото правоотношение. Тези пропуски представляват риск за социалното положение на засегнатите лица и техните семейства, които са изправени пред по-голяма икономическа несигурност. Те оказват влияние и върху икономиката и обществото по отношение на вътрешното търсене, инвестициите в човешки капитал и социалното сближаване. Пропуските в покритието на нестандартните форми на заетост допринасят за липсата на справедливост в обществото, като задълбочават разделението между поколенията, половете или социалните групи, тъй като младите хора, родените в чужбина, и жените по-рядко биват наемани на безсрочни договори за работа на пълно работно време. По този начин намаляването на пропуските в достъпа до социална закрила за нестандартни форми на заетост би могло да спомогне за намаляване на неравенствата, включително разликите в заплащането и в пенсиите на мъжете и жените.

Съгласно принцип 12 от Европейския стълб на социалните права „независимо от вида и продължителността на своето трудово правоотношение, работниците и при съпоставими условия, самостоятелно заетите лица имат право на подходяща социална закрила“⁴. За да приведе в действие тази политическа амбиция, Съветът прие през 2019 г. Препоръка относно достъпа на работниците и самостоятелно заетите лица до социална закрила⁵.

В плана за действие на Европейския стълб на социалните права⁶ Комисията подчерта, че извънредните мерки, предприети по време на пандемията от COVID-19, за да се разшири покритието на социалната закрила до групи, които преди това са били изключени, могат да бъдат източник на вдъхновение за структурни реформи, които подобряват защитата на безработните, работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица.

Цифровият преход, ускорен от пандемията от COVID-19, променя облика на икономиката на ЕС и неговите пазари на труда, не на последно място чрез разрастването на цифровите трудови платформи⁷. Въпреки че работата през платформа може да предостави възможности за по-лесен достъп до пазара на труда или за получаване на допълнителен доход чрез вторична дейност, тя също така поражда предизвикателства, включително по отношение на социалната закрила.

В допълнение към императивните съображения за справедливо управление на екологичния преход, от началото на 2022 г. се появи ново предизвикателство: икономическата и геополитическата обстановка, предизвикана от военната агресия на Русия срещу Украйна и довела до повишаване на цените на енергията и суровините, до инфлационен натиск и до увеличаваща се икономическа несигурност. Това може да тласне вече уязвимите домакинства към изпадане в бедност. Системите за социална

⁴ За целите на Препоръката на Съвета и на настоящия доклад понятието „работници с нестандартни форми на заетост“ се отнася до „наети лица“ на нестандартни договори (временно наети, на непълно работно време), докато понятието „лица с нестандартни форми на заетост“ включва както работници на нестандартни договори, така и самостоятелно заетите лица.

⁵ [2019/C 387/01](#).

⁶ COM(2021) 102 final.

⁷ Според данните, използвани за изготвянето на [предложението на Комисията за директива](#) от 2021 г., 28 милиона души в ЕС работят през цифрови трудови платформи, а 1,7 — 4,1 милиона от тях може да бъдат прекласифицирани като работници съгласно директивата.

закрила трябва да играят ключова роля както за предотвратяването, така и за справянето с тези въздействия, като укрепват съществуващите предпазни мрежи за социална сигурност и подкрепят най-уязвимите.

1.2. Цели на препоръката

Целта на препоръката на Съвета е да се гарантира, че всички работници и самостоятелно заети лица имат официален достъп до ефективна, адекватна и прозрачна социална закрила и допринасят за нея по отношение на шест направления на социалната закрила: обезщетения при безработица; обезщетения за болест и здравеопазване; обезщетения за майчинство и бащинство; обезщетения за инвалидност; обезщетения за старост и преживели лица; и обезщетения за трудови злополуки и професионални болести.



В точка 19 от препоръката на Съвета държавите членки се приканват да приложат заложените в препоръката принципи във възможно най-кратки срокове и да представят план, в който да посочат съответните мерки, които ще бъдат предприети на национално равнище до 15 май 2021 г. Към декември 2022 г. всички държави членки с изключение на Люксембург са представили такъв национален план за изпълнение (НПИ)⁸. НПИ са обсъдени от министрите в рамките на Съвета по заетост, социална политика, здравеопазване и потребителски въпроси (Съвета EPSCO) през декември 2021 г. в рамките на европейския семестър и през май 2022 г. в Комитета за социална закрила (КСЗ). През май 2022 г. бяха проведени и специални консултации с организации на европейските социални партньори.

⁸

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1312&langId=en>.

1.3. Подпомагане на изпълнението

След приемането на препоръката на Съвета Комисията предприе специални мерки в подкрепа на нейното изпълнение.

Комисията работи с подгрупата „Показатели“ към КСЗ, за да **изготви рамка от референтни показатели за оценка на напредъка по постигане на ключовите цели на препоръката**. Първата версия на рамката е одобрена от КСЗ през октомври 2020 г.⁹ и оттогава Комисията подкрепя методологичните подобрения и годишните актуализации на рамката от референтни показатели¹⁰. Рамката от референтни показатели включва показатели за измерване на официалното покритие, реалното покритие и адекватността на обезщетенията за всички видове работници в съответните направления на социалната закрила. Тя включва също така показатели за пазара на труда за измерване на разнообразието от статуси на пазара на труда и показатели за правилата, уреждащи правата и вноските.

Въпреки това са необходими допълнителни подобрения в мониторинга на достъпа до социална закрила в държавите — членки на ЕС. Например наличните текущи данни на равнище ЕС не позволяват пряко измерване на връзката между настъпването на рисково събитие и получаването на обезщетение, с изключение на обезщетенията при безработица и за старост. Освен това, въпреки че е постигнат напредък в количественото определяне на пропуските в официалното покритие, тези данни не са налични за всички държави, а наличните данни не са напълно съпоставими. И накрая, в няколко области трябва да се постигне постепенен напредък. Необходимо е например по-добро разбиране на икономическото и социалното положение на самостоятелно заетите лица (по-специално на техния доход), като се вземат предвид различните равнища на осигурителните вноски.

От политическа гледна точка Комисията насърчи задълбочен обмен във връзка с изпълнението на различните измерения на препоръката, като събра представители на държавите членки, социални партньори и заинтересовани лица¹¹. Европейската комисия също така следи въпросите, свързани със социалната закрила, като част от европейския семестър. През 2020 г., с цел да се смекчи социалното въздействие на пандемията от COVID-19, Комисията препоръча на девет държави членки да подобрят покритието на социалната закрила за работници с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заети лица (EE, ES, IT, CY, LT, NL, PL, PT, SI), а през 2022 г. четири държави членки получиха специфична за всяка държава препоръка в областите, обхванати от Препоръката на Съвета от 2019 г. (EE, HU, NL и PL). Освен това с

⁹ Рамка за [мониторинг](#) на достъпа до социална закрила за работниците и самостоятелно заетите лица.

¹⁰ [Актуализация](#) на рамката от референтни показатели от 2021 г. Обърнете внимание, че Съвместният изследователски център също работи върху нейното подобряване, например Antón & Grande (2022), *Мониторинг на реалното покритие и адекватността на социалната закрила в ЕС*.

¹¹ Те включват поредица от мероприятия за взаимно обучение (вж. [доклада](#), публикуван през 2020 г.) и среща на високо равнище относно социалната закрила за самостоятелно заетите лица през юни 2022 г.

инструмента за мониторинг на КСЗ¹² всяка година се посочват държавите членки с ключово социално предизвикателство по отношение на достъпа до социална закрила¹³.

Освен това, според анализа на Комисията, две трети от плановете за възстановяване и устойчивост (ПВУ) включват реформи или инвестиции, насочени към подобряване на достъпа до социална защита (предимно съсредоточаване върху опростяване на достъпа чрез цифрови инвестиции и повишаване на адекватността на обезщетенията при безработица и за старост)¹⁴.

Две трети от плановете за възстановяване и устойчивост включват реформи или инвестиции, насочени към подобряване на достъпа до социална закрила.

Освен това от 2019 г. насам Комисията стартира няколко свързани инициативи, например за подобряване на покритието и адекватността на минималната работна заплата¹⁵, както и на минималния доход¹⁶, за подобряване на положението на работниците през платформи¹⁷ и за справяне със социалното въздействие на екологичния преход, по-специално за работниците, които се нуждаят от подкрепа за професионален преход и подпомагане на доходите¹⁸. С Директивата за прозрачни и предвидими условия на труд също така се гарантира, че на работниците в ЕС се предоставя основна информация за договорите им на ранен етап, по-специално за социалната сигурност¹⁹. Тези инициативи работят съвместно, за да се гарантира, че всички хора, независимо от формата им на заетост, имат достъп до адекватна социална закрила срещу икономически рискове и че всички допринасят за нейното финансиране, както се препоръчва и на световно равнище²⁰.

1.4. Преглед на изпълнението

В препоръката на Съвета Комисията се приканва да направи преглед на напредъка по изпълнението и да докладва на Съвета. В своя анализ настоящият доклад се основава на рамката от референтни показатели, изготвена съвместно с КСЗ, за да се оцени напредъкът по постигането на ключовите цели на препоръката и последните мерки и реформи, предприети или обявени от държавите членки, както е отразено в техните НПИ, европейския семестър или ПВУ. Докладът се основава допълнително на тематичния доклад на Европейската мрежа за социална политика (ESPN) относно

¹² Инструментът за мониторинг, разработен от КСЗ, за идентифициране на годишни основни социални тенденции в ЕС.

¹³ В [годишния доклад](#) на КСЗ за 2022 г. следните осем държави членки бяха посочени като изправени пред „ключово социално предизвикателство“ в областта на достъпа до социална закрила: EL, ES, IT, NL, PL, PT, RO и SK.

¹⁴ Вж. също тематичния анализ на информационното табло с показатели за възстановяване и устойчивост относно [социалната закрила](#).

¹⁵ Директива (ЕС) 2022/2041.

¹⁶ COM(2022) 490 final.

¹⁷ COM(2021) 762 final.

¹⁸ COM(2021) 801 final.

¹⁹ Директива (ЕС) 2019/1152. Вж. също Директива (ЕС) 2016/2102 относно достъпността на уебсайтовете и мобилните приложения на организациите от обществеността.

²⁰ [Препоръка на МОТ](#) относно минималните равнища на социална закрила от 2012 г. и [Глобален призив](#) за действие за ориентирано към човека възстановяване от 2021 г.

измерението на прозрачността²¹, на тематичните дискусии в рамките в КСЗ, на обмените със социалните партньори и на заключенията от мероприятия за взаимно обучение, организирани от Комисията.

В доклада се прави преглед на напредъка по четирите измерения на препоръката (официално покритие, реално покритие, адекватност и прозрачност), както и по отношение на работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица. Докладът е насочен към мерките и реформите, които са предприети след приемането на препоръката на Съвета или които са планирани. Тъй като работниците със стандартни форми на заетост имат достъп до голяма част от направленията на социалната закрила в повечето държави — членки на ЕС, докладът е насочен главно към запълването на пропуските за самостоятелно заетите лица и работниците на нестандартни договори. Когато е възможно, в доклада са използвани данни за измерване на напредъка от приемането на препоръката през есента на 2019 г. насам, въпреки че за някои показатели последните налични статистически данни са от периода 2020 — 2021 г.²².

2. Преглед на напредъка в изпълнението на препоръката на Съвета

2.1. Бърз поглед към националните планове за изпълнение: смесена картина по отношение на акцента и равнището на амбиция

Прегледът²³ на 26-те НПИ показва, че **почти всички НПИ се позовават по подразбиране или изрично на съществуващи/оставащи пропуски в достъпа до социална закрила на национално равнище. Само в половината от държавите членки обаче са обхванати всички групи и видове пропуски.** Освен това НПИ са насочени до голяма степен към ситуацията по отношение на официалното покритие, докато други измерения на достъпа до социална закрила са по-слабо обхванати, въпреки съществуващите показатели, договорени на равнище ЕС, за наблюдение на реалния достъп или адекватността. Важно е да се отбележи, че някои държави членки смятат, че вече са изпълнили всички (BG, SE) или почти всички (CZ, FR, HU, AT, PL) разпоредби на препоръката, вж. също таблицата в приложението.

В повечето НПИ (22 от подадените 26)²⁴ се посочват предприети специални мерки или нови ангажименти на национално равнище за изпълнение на препоръката. **Обхватът и приложното поле на мерките обаче, както и техните срокове за изпълнение (вече предприети или планирани), се различават значително в отделните държави**²⁵:

²¹ Spasova, S., et al (2023 г.), *По-прозрачен достъп до социална закрила за работниците и самостоятелно заетите лица чрез информация и опростяване*, ESPN, Служба за публикации на ЕС.

²² Информацията за официалното покритие или относно вноски и права (MISSOC) е налична за началото на 2022 г., докато за други показатели (например EU-SILC) данните се отнасят за 2021 г. (и следователно за доходите от 2020 г.).

²³ Първият преглед на подадените към септември 2021 г. 21 национални плана за изпълнение е публикуван в [Годишния доклад за 2021 г.](#) на КСЗ и в [Съвместния доклад за заетостта за 2022 г.](#)

²⁴ В НПИ на BG, HU, SE и SK не се споменават такива мерки.

²⁵ Като се вземат предвид само структурните мерки и следователно се изключват временните мерки, предприети като реакция на кризата, свързана с COVID-19.

10 НПИ са фокусирани върху една основна политическа и/или законодателна мярка, 11 включват набор от 3—8 мерки, а НПИ на Белгия включва повече от 30 мерки.

Мерките по НПИ обхващат широк спектър от направления на социалната закрила, но трите обхващани най-често са пенсиите, обезщетенията при безработица и обезщетенията за болест — докато други направления (майчинство и бащинство, трудови злополуки и професионални болести, здравеопазване и инвалидност) се разглеждат по-рядко.

Каре 1: пандемията от COVID-19 и въздействието върху системите за социална закрила

Пандемията от COVID-19 илюстрира жизненоважната роля на социалната закрила за осигуряване на предпазна мрежа по време на криза, като същевременно разкри пропуски в достъпа и накара много държави членки временно да разширят покритието на социалната закрила до групи, които преди това не са били обхванати. Като се има предвид припокриването на санитарната криза с периода на изпълнение на препоръката, не е изненадващо, че 24 от 26-те национални плана се отнасят до мерки, предприети в отговор на пандемията, като три от плановете се отнасят само до такива мерки. Само 8 от националните планове се отнасят обаче до мерки, които са станали постоянни, като акцентът е предимно върху подобряване на покритието за самостоятелно заетите лица или работниците в специфични сектори, като например в сектора на културата.

Пандемията от COVID-19 също така ускори в някои случаи цифровизацията на социалните услуги, включително по-широкото и опростено използване на електронни формуляри, телеконсултирането и по-добрата оперативна съвместимост на данните между различните публични органи.

По отношение на сроковете за изпълнение 13 държави членки се позовават на мерки, предприети от 2019 г. насам, а 18 държави членки посочват мерки в процес на подготвяне или „планирани за в бъдеще“. Някои държави членки също така се позовават на мерки, предприети преди приемането на препоръката.

По отношение на целевите групи, въпреки че някои мерки са насочени към всички трудово заети лица, **в повечето от тях се разглежда и положението на специфични групи**: конкретни мерки за самостоятелно заетите лица са посочени от 17 държави членки, а 11 държави членки посочват мерки за работниците на нестандартни договори.

В НПИ на някои държави членки (като например Белгия, Естония и Кипър) е включена подробна информация за всяка планирана от тях мярка по отношение на направлението, целевата група, очакваното въздействие, графика за изпълнение, бюджета, изпълнителния орган и плана за мониторинг/оценка. В НПИ на някои други държави не се съдържат подробности за мерките, обявени за в бъдеще.

Само в ограничен брой НПИ се посочва включването на социални партньори при изготвянето на НПИ или на някои от мерките. Други заинтересовани лица, като например организации на гражданското общество, почти не се споменават. Социалните

партньори от ЕС посочват²⁶, че тяхното участие е било много слабо или на много късен етап в процеса, и призовават за по-активно включване в разработването и изпълнението на мерки за подобряване на достъпа до социална закрила за работници с нестандартни форми на заетост и за самостоятелно заети лица.

В допълнение към подобряването на достъпа до социална закрила в НПИ на някои държави членки се посочват и **мерки, насочени към намаляване на прекомерното използване на нестандартни форми на заетост**. Нидерландия например предприема стъпки за намаляване на социалните и данъчните стимули за самостоятелно заетите лица (работещи сами) или за наемане на временни договори от страна на предприятията; Германия и Полша предприеха мерки за по-добро наблюдение на статуса на покритие на лицата на нестандартни договори.

С препоръката също така се насърчават държавите членки да подобрят наличността на национални статистически данни относно достъпа до социална закрила, но само няколко държави членки (5 от 26, вж. приложението) планират специални мерки, въпреки сравнително ограничената наличност на количествени данни в тази област. Въпреки че много държави членки наистина разполагат с данни, най-вече от административни източници, те не винаги са с разбивка по вид на трудовото правоотношение, пол или възраст и има ограничени опити за оценка на степента на покритие от различните направления на социалната закрила²⁷. Освен това наличните данни не се използват системно при създаването на политики. Нито в НПИ, нито в приноса на социалните партньори по време на консултациите не бяха повдигнати конкретни въпроси относно въздействието на мерките за изпълнение върху малките и средните предприятия. Организациите на работодателите посочиха обаче, че водещ принцип следва да е достъпът за самостоятелно заетите лица до най-важните направления на основната социална закрила на разумна цена, докато достъпът до по-разширена закрила следва да остане по желание.

Мерките, посочени в НПИ, биха могли да се възползват от **по-добра връзка с мерките на политиката в рамките на ПВУ**, както и от последващи мерки в контекста на европейския семестър. Това ще увеличи максимално тяхното въздействие. В повечето НПИ например не се споменават мерки, свързани с подобряване на прозрачността на схемите за социална закрила, докато голям брой ПВУ са фокусирани върху цифровизацията в областта на социалната закрила с цел предоставяне на по-добър достъп до услугите за социална сигурност, опростяване на процедурите и предлагане на прости и ефективни цифрови решения за хората и предприятията. Освен това държавите членки могат да мобилизират и Инструмента за техническа подкрепа (ИТП), за да подкрепят националното изпълнение на структурните реформи.

²⁶ Консултация със социалните партньори на ЕС (май 2022 г.) относно изпълнението на препоръката.

²⁷ Въз основа на обсъждане в подгрупата „Показатели“ към КСЗ, октомври 2022 г.

2.2. Официално покритие

Работниците и самостоятелно заетите лица се считат за **„официално осигурени от определено направление на социалната закрила, ако съществуващото законодателство или колективен договор предвижда, че те имат право на участие в схема за социална закрила в това конкретно направление**. Официалното покритие може да бъде осигурено чрез задължителни или доброволни схеми“ (Препоръка на Съвета, съображение 15).

Държавите членки са приканени да подобрят официалното покритие (за всички направления, посочени в препоръката) и да го разширят до: а) всички работници, независимо от вида на трудовото правоотношение, на задължителна основа; б) самостоятелно заети лица, поне на доброволна основа и, ако е приложимо, на задължителна основа.

2.2.1. Пропуски

Картографирането на официалното покритие²⁸ в рамката от референтни показатели показва, че продължават да съществуват значителни пропуски в държавите — членки на ЕС, както за работниците с нестандартни форми на заетост, така и за самостоятелно заетите лица, въпреки известния напредък от 2019 г. насам²⁹.

През 2022 г. в 17 държави членки³⁰ поне една група работници с нестандартни форми на заетост е изправена пред официални пропуски в най-малко едно от съответните направления на социалната закрила. Направленията на социалната сигурност с най-много пропуски са обезщетенията при безработица (13 държави членки), обезщетенията за болест (11) и обезщетенията за майчинство (9). Засегнатите категории включват спорадично наети работници или работници на опростени краткосрочни трудови договори, сезонни работници и работници на други специфични за дадена държава трудови договори³¹. В пет държави членки³² пропуските се отнасят само до специфичната група „чираци и стажанти“ (а често и до подгрупа в тази категория)³³. Освен това в приблизително половината от държавите членки достъпът на работници с нестандартни форми на заетост до поне едно от направленията на социалната закрила е

²⁸ Събиране на данни за официалното покритие (КСЗ), последна актуализация: пролетта на 2022 г.

²⁹ Като се вземат под внимание текущите или обявените реформи в официалното покритие (вж. каре 2), броят на установените в този раздел пропуски изглежда ще намалее леко през следващите няколко години.

³⁰ CZ, DK, DE, EL, ES, FR, IT, LV, LU, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI и SK. Забележка: това отразява ситуацията към пролетта на 2022 г. От октомври 2022 г. насам останалият официален пропуск е преодолян в Испания, като домашните работници вече имат достъп до обезщетения при безработица.

³¹ Това включва „работни места с ниско заплащане“ в Германия, (някои) „граждански договори“ (т.е. категория нетипични трудови договори, използвани за наемане на работна ръка) в Полша, „споразумения за извършване на работа“ в Чехия, трудови споразумения с нередовни доходи в Словакия и др.

³² DK, EL, FR, IT и NL.

³³ Това отразява предварителните резултати от прегледа на изпълнението на [Препоръката на Съвета относно рамка за качество на стажовете](#).

само доброволен, често чрез „системи с клауза за участие“, особено за обезщетения при безработица, старост, инвалидност, болест и майчинство.

Въз основа на данните, налични в ограничен брой държави членки, е изчислено, че³⁴ около 5,6 милиона работници с нестандартни форми на заетост нямат достъп до обезщетения при безработица (в 11 държави членки), 366 000 нямат достъп до обезщетения за болест (в шест държави членки) и 413 000 нямат достъп до обезщетения за майчинство (в пет държави членки). Тези цифри следва ясно да се разглеждат като долна граница на оценките, тъй като не всички държави членки докладват за подобни пропуски, в случай че такива съществуват.

Що се отнася конкретно до самостоятелно заетите лица, в 19 държави членки (през 2022 г.) съществуват официални пропуски в поне едно от направленията на социалната закрила. Най-засегнатите направления са обезщетенията при безработица (13 държави членки), следвани от обезщетенията за трудови злополуки и професионални болести (9), обезщетенията за бащинство (5) и обезщетенията за болест (3). Въпреки че е в съответствие с препоръката, фактът, че достъпът за самостоятелно заетите лица е доброволен в поне едно направление в 19 държави членки³⁵, най-вече чрез системи с клауза за участие по избор, като цяло води до нисък процент на включване в тези схеми³⁶. В някои държави членки това може да се обясни с краткия срок, даден на хората да решат дали да участват в доброволни схеми, съчетан с дълги периоди на обвързване.

През 2022 г. самостоятелно заетите лица в 19 държави членки и някои работници с нестандартни форми на заетост в 17 държави членки не са били обхванати от поне едно направление на социалната закрила.

2.2.2. Мерки на политиката

В повечето НПИ се потвърждават описаните по-горе пропуски в официалното покритие и повечето държави членки представиха мерки, които са (ще бъдат) предприети за тяхното запълване. Много от тези мерки обаче са предприети в отговор на кризата, свързана с COVID-19, за да се разшири временно и по изключение достъпът до специфични категории работници, които преди това не са били обхванати (или са били обхванати само частично) (работници на несигурни договори, домашни работници и самостоятелно заети лица) или работещи в специфични сектори/професии (в сектора на културата, медицински специалисти и др.)³⁷.

³⁴ Въз основа на обобщение на национални оценки, основани на различни източници и методи, и без да се обхващат всички държави членки с пропуски.

³⁵ По-специално за обезщетенията за болест, старост и за преживели лица, както и за обезщетенията за майчинство.

³⁶ Вж. [актуализацията](#) от 2021 г. на рамката от референтни показатели и Schoukens (2022 г.), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU](#) (Подобряване на достъпа до социална закрила за самостоятелно заетите лица в ЕС).

³⁷ Вж. подробности за други държави в [Съвместния доклад за заетостта от 2022 г.](#) (СДЗ), Предложението за [СДЗ за 2023 г.](#) и ESPN (2021 г.), *Social protection and inclusion policy responses to the*

В малко повече от половината държави членки (15) предприетите или обявени мерки от 2019 г. насам относно официалното покритие са структурни реформи за трайно запълване на пропуските в направленията, обхванати от препоръката³⁸. **Те са свързани най-често с преодоляването на пропуските в официалното покритие за самостоятелно заетите лица**, което се обяснява с големия брой държави членки, в които те все още нямат достъп до редица направления. По-малко внимание се обръща на другите нестандартни форми на заетост (например временни договори/договори на непълно работно време).

Таблица 1: Структурни реформи в официалното покритие от 2019 г. насам

Целеви групи	Структурни реформи в 15 държави членки:			Без структурни реформи (в 12 държави членки)
	За самостоятелно заети лица	За наети лица с нестандартни форми на заетост	И за двете групи	
Държави членки	<i>EL, FR, IT, LT, MT, NL</i>	<i>ES, PL, PT</i>	<i>BE, EE, IE, CY, LU, RO</i>	<i>AT, BG, CZ, DK, DE, HR, LV, HU, SI, SK, FI и SE</i>

Източник: НПИ и актуализация от КСЗ. Забележка: държави в курсив: предложени или обявени реформи, които все още не са приети.

Някои от реформите за самостоятелно заетите лица вече са изпълнени, много са в процес на подготовка, докато други са планирани за в бъдеще (вж. каре 2).

Каре 2: Социална защита за самостоятелно заетите лица

Докато общият дял на самостоятелно заетите лица в работната сила остава стабилен през последните 25 години (около 14 % от работната сила), дялът на тези, които нямат служители, се увеличава (около 68,3 % от 27 милиона самостоятелно заети лица в ЕС)³⁹. Наличните данни за 7 държави членки (BE, DE, IT, LU, NL, PL и SE) сочат високи равнища на бедност на работещите сред самостоятелно заетите лица, работещи сами⁴⁰. Тази тенденция увеличава необходимостта от осигуряване на достъп до социална закрила за самостоятелно заетите лица.

COVID-19 crisis (Ответни мерки на политиката за социална закрила и приобщаване в отговор на кризата, свързана с COVID-19).

³⁸ В някои държави правата са разширени повсеместно за всички наети лица, например правото на отпуск по бащинство (в BG и HR), в съответствие с Директивата относно равновесието между професионалния и личния живот от 2019 г. Тези мерки не са разгледани конкретно в настоящия доклад.

³⁹ Евростат, Наблюдение на работната сила.

⁴⁰ Евростат, EU-SILC 2019, използван в проекта на ЕС „[Работещи, но бедни](#)“.

В 12-те държави членки, които докладват данни⁴¹, 15,3 милиона самостоятелно заети лица нямат достъп до обезщетения при безработица, 3,9 милиона нямат достъп до обезщетения, свързани с трудови злополуки и професионални заболявания (в девет държави членки), а 5,3 милиона нямат достъп до обезщетения за болест (в три държави членки).

Както е илюстрирано по-долу, редица структурни реформи показват, че преодоляването на тези пропуски е възможно и те могат да послужат като вдъхновение за други държави, които все още са засегнати от такива пропуски.

През ноември 2019 г. **Ирландия** въведе нова схема за обезщетения за търсещи работа лица, които са били самостоятелно заети. В началото на 2019 г. **Франция** предостави на самостоятелно заетите лица достъп до обезщетение за доходи при определени условия (прекратяване по съдебен ред или производство по несъстоятелност), а през 2022 г. облекчи условията за получаване на обезщетението. В края на 2020 г. Франция също така разшири покритието на обезщетенията за болест за *professions libérales*. От началото на 2019 г. самостоятелно заетите лица в **Малта** имат право на обезщетения при безработица при определени условия. Като част от указа относно равновесието между професионалния и личния живот (юни 2022 г.) **Италия** въведе правото на дневна надбавка за самостоятелно заети жени преди раждане (при възникване на усложнения) и правото на отпуск за отглеждане на дете за самостоятелно заети бащи.

Кипър реформира системата за социално осигуряване, за да разпростре покритието до самостоятелно заетите лица и нестандартните форми на заетост (влизането в сила е планирано за 2023 г.). Правителството на **Люксембург** предложи въвеждането на обезщетения за бащинство за самостоятелно заети бащи. **Естония** разширява покритието на осигуряването за безработица до самостоятелно заети лица, титуляри на бизнес профили и членове на управителни и контролни органи. Тя работи и за разширяването на здравното покритие за лица, които не са осигурени или са с непостоянно осигуряване. **Нидерландия** се подготвя да въведе задължително осигуряване срещу инвалидност за самостоятелно заетите лица (което трябва да бъде завършено до 2026 г.).

НПИ включват също така ангажименти за бъдещето. **Румъния** например планира да разшири покритието на отпуска по бащинство до самостоятелно заетите лица; **Белгия** преценява как да направи защитата срещу загуба на доход за самостоятелно заетите лица („право на временно финансиране“) постоянна; **Гърция** планира да разшири достъпа на самостоятелно заетите лица до обезщетения за болест; **Литва** обмисля включването на всички самостоятелно заети лица в осигурителната система за безработица; **Нидерландия** експериментира с предоставянето на самостоятелно заетите лица на достъп до колективни пенсионни схеми.

По отношение на **работниците с нестандартни форми на заетост** реформите към момента включват: достъп до обезщетения при безработица, основани на вноски, за домашните работници в Испания (от октомври 2022 г.); нов статут и специален социалноосигурителен фонд за специалисти в сектора на културата в Португалия (от октомври 2022 г. — наетите лица на договори с много кратък срок са покрити за повечето рискове и имат право на ново обезщетение за временно прекъсване на творческа дейност). Освен това успоредно с действията за подкрепа на равнището на ЕС⁴² редица държави членки предприемат мерки за подобряване на статута и условията на труд на **хората на изкуството и специалистите в областта на културата**

⁴¹ Събиране на данни за официалното покритие (ЕК—КСЗ), последна актуализация: пролетта на 2022 г.

⁴² Работен план на ЕС за културата за периода 2023—2026 г.; [Резолюция на Европейския парламент](#) относно положението на хората на изкуството и възстановяването на сектора на културата в ЕС; [Проучване от 2020 г.](#), публикувано от Комисията, относно статуса и условията на труд на хората на изкуството и специалистите в областта на културата и творчеството.

и творчеството, сектор, който се характеризира с преобладаващи нестандартни форми на заетост⁴³.

В процес на подготвяне са и други реформи. С подкрепата на Механизма за възстановяване и устойчивост (МВУ) в края на 2021 г. Полша започна реформа за разширяване на обхвата на задължителното застраховане и подобряване на покритието. Тя се отнася по-специално до гражданските договори с разпоредби, целящи да се гарантира, че те са обхванати от осигуряване за старост/пенсия и застраховка срещу злополука. Други реформи включват: законопроект в Ирландия, с който се предоставя минимално равнище на закрила (обезщетения за болест) на нископлатените наети лица, които може да нямат право на участие в схема на даденото дружество; в Люксембург — предложение за универсално покритие за здравно осигуряване (октомври 2021 г.), с което да се предостави здравно осигуряване на уязвими хора, които не са осигурени.

И накрая, Румъния планира да осигури официален достъп до всички направления на социалната сигурност за сезонните работници и работниците на дневен надник, както и за работниците през платформи, докато Белгия оценява начините за подобряване на официалното покритие за работниците през платформи (обезщетения при безработица и трудови злополуки) и за специфични категории работници (например детегледачи). Чехия не възнамерява да превърне своите „споразумения за извършване на работа“ в трудово правоотношение, но планира да измени критериите за достъп до осигуряване и да подобри достъпа до покритието за болест и свързаните рискове (включително майчинство) за работниците с нестандартни форми на заетост.

Други държави членки докладваха, че не възнамеряват да предоставят (пълно) достъп на определени групи, които понастоящем не са покрити, по-специално на самостоятелно заетите лица. Причините за този подход включват: разходите, които биха били свързани с това, опасенията относно въздействието върху гъвкавостта на пазара на труда или сложността на предоставянето на пълно покритие за самостоятелно заетите лица (по-специално за осигуряването за безработица, болест или инвалидност). В някои случаи причината за непредприемане на действия за запълване на официален пропуск е малкият размер на групите, които не са покрити, или фактът, че някои рискове могат да бъдат покрити от други направления или от застраховката, свързана с основната работа на даденото лице (когато пропускът засяга някои допълнителни договори със слабо покритие).

Социалните партньори изразиха разнопосочни мнения по въпроса за официалното покритие, по-специално за самостоятелно заетите лица. Организацията на работодателите твърдят, че „задължителното и пълно покритие на всички шест направления на социалната закрила и вноските по тях ще денатурира самото понятие за самостоятелна заетост“ и че „трябва да се даде възможност за определен избор между

⁴³ В Белгия се обсъжда реформа на статуса на хората на изкуството, а в Ирландия се въвежда пилотна схема за гарантиране на основния доход на хората на изкуството. Чехия, Испания, Гърция и Румъния включиха сходни реформи в своите ПВУ.

различните направления на социалната закрила, както и за равнището на съответните вноски⁴⁴. От друга страна, профсъюзните организации призоваха правителствата да гарантират, че самостоятелно заетите лица са задължително покрити във всички направления, и да разгледат проблема с „фиктивната самостоятелна заетост“⁴⁵.

През последните няколко години условията на труд на работниците през платформи са в центъра на ориентационен дебат относно социалните политики, като се обръща специално внимание на техния трудов статус (самостоятелно заети лица или наети лица) и неговото въздействие върху покритието на социалната закрила.

Достъпът на работниците през платформи до социална закрила се обсъжда в 11 НПИ (BE, DE, EE, FR, HR, IT, CY, LT, PT, RO и SI), като в повечето от тях той се счита за предизвикателство. **Пет държави членки (BE, IT, CY, RO и SI) включиха конкретни мерки в своите НПИ,** докато четири държави членки посочват като цяло необходимостта от предприемане на действия в тази област в бъдеще (DE, EE, LT и PT). Кипър например причислява работниците през платформи към групата на лицата на нестандартни договори, за които достъпът до обезщетения (безработица, трудови злополуки) следва да бъде разширен чрез реформа на социалното осигуряване; Белгия и Румъния обявяват законодателни промени, за да осигурят адекватна социална закрила на работещите през платформи, включително на лицата, които са самостоятелно заети (вж. също по-горе).

Освен това, след като представиха своите НПИ, някои държави членки (Гърция, Испания, Франция) предприеха допълнителни действия за работниците през платформи и чрез своите ПВУ. Португалия обяви допълнителни мерки, а други държави (Германия, Хърватия, Люксембург и Нидерландия) понастоящем обсъждат възможни промени в съответното законодателство.

2.3. Реално покритие

Въпреки че официалното покритие е необходимо условие за достъп до схеми за социална закрила, то може да не е достатъчно, ако не се осигури реално покритие за всички работници, независимо от вида на трудовото правоотношение, а също и за самостоятелно заетите лица. Съгласно препоръката на Съвета „реално покритие“ за дадена група означава „ситуация в конкретно направление на социална закрила, когато лицата от тази група имат възможност да натрупват права на обезщетения и право, ако съответното рисково събитие настъпи, да получат достъп до определено ниво на обезщетение“. Това може да бъде постигнато чрез адаптиране на правилата, уреждащи вноските и правата, така че лицата да могат да натрупват обезщетения и да имат достъп до тях независимо от вида на тяхното трудово правоотношение или статут на пазара на труда. И накрая, реално покритие означава също, че правата се запазват, натрупват и/или

⁴⁴ [Изявление](#) на европейските междупрофсъюзни работодателски организации във връзка с рамката от референтни показатели относно достъпа до социална закрила за работниците и самостоятелно заетите лица, март 2021 г.

⁴⁵ Изявления на Европейската конфедерация на профсъюзите (ЕКП) в рамките на консултациите със социалните партньори на ЕС (май 2022 г.) и на мероприятията на ЕК от юни 2022 г. относно подобряването на достъпа до социална закрила за самостоятелно заетите лица.

прехвърлят между всички видове статуси на трудово правоотношение и самостоятелна заетост, във времето и между различните схеми в рамките на дадено направление.

2.3.1. Пропуски

В рамката от референтни показатели реалното покритие се оценява чрез процента на получаване на социални обезщетения (на индивидуално равнище) от лица в трудоспособна възраст, изложени на риск от бедност преди социалните трансфери, намиращи се в различни статуси на активност⁴⁶. **Към 2021 г. покритието на социалните обезщетения варира значително в ЕС-27 в зависимост от статута на дейностите⁴⁷.**

- Средно в ЕС временно наетите работници са по-склонни да получават обезщетения от тези на постоянни договори⁴⁸ (съответно 47,9 % и 39,1 %), а работниците на непълно работно време — повече от работещите на пълно работно време (43,3 % и 37,9 %), тъй като неблагоприятното им социално положение изисква по-голяма подкрепа от социалните трансфери. Това обаче не се случва във всички държави членки. Освен това статусът на активност⁴⁹ на самостоятелно заетите лица продължава да им предоставя най-малка вероятност да получават обезщетения, когато са изложени на риск от бедност (31,2 % в сравнение с 41,8 % за всички видове наети лица в ЕС-27), като това е така в повечето държави членки въпреки изключителните мерки за подпомагане на доходите през периода на COVID-19, когато процентът на получаваните от тях обезщетения почти се утрои.
- Като цяло в 14 държави членки лицата със стандартни форми на заетост (наетите лица на постоянни договори и договори на пълно работно време) е по-вероятно да получават обезщетения от всички останали наети лица (работещи на непълно работно време, на временни договори и самостоятелно заети лица), а в четири държави членки разликата е по-голяма от 10 процентни пункта⁵⁰. В шест държави членки⁵¹ около 10 % или по-малко от непостоянно наетите лица на пълно работно време са получавали социални обезщетения.

⁴⁶ Отразява степента, до която системите за социална закрила достигат групите, които са изложени на риск от бедност преди социалните трансфери (което може да се разглежда като аналог за рисковете, попадащи в приложното поле на препоръката). Въпреки че идеалният показател за покритието е делът на лицата, получаващи обезщетения за всеки вид риск съгласно предишния им статут на пазара на труда, в настоящите проучвания в целия ЕС е трудно да се обхване населението, за което рискът е налице.

⁴⁷ Всички показатели за реален достъп и адекватност се основават на Евростат, EU-SILC (2021 г.), освен ако не е посочено друго.

⁴⁸ Обратното важи в осем държави членки (BE, BG, EE, ES, IT, CY, LV и MT).

⁴⁹ Вероятността семейните работници да бъдат обхванати от социални обезщетения е още по-малка, въпреки че стойностите за тази категория са статистически достоверни само в няколко държави членки.

⁵⁰ BG, LV, LT и SI.

⁵¹ EL, HR, HU, PL, PT и RO.

- Сред безработните лица малко над половината (52,7 %) са получавали (някакви) социални обезщетения през 2021 г. В България, Гърция, Хърватия, Полша, Румъния и Словакия обаче този процент е под 25 %. Сред всички регистрирани краткосрочно безработни лица (без работа от по-малко от една година) 57,3 % са получавали обезщетения при безработица/подпомагане през 2021 г. в ЕС⁵², но по-малко от 50 % в шест държави членки⁵³ и само една трета или по-малко в Хърватия, Полша и Словакия.

Повече от **40 %** от безработните лица (от по-малко от една година) в ЕС не са получавали обезщетение за безработица през 2021 г.

Що се отнася до трансферите на доходи след загуба на трудово възнаграждение (обикновено обезщетения при безработица), неотдавнашно изследване на ОИСП⁵⁴ показва, че пропуските в подпомагането на доходите на хората, които са имали „стандартна“ форма на заетост, преди да останат без работа, в сравнение с останалите, често са значителни в държавите—членки на ЕС. Това се дължи главно на ограничената наличност на подпомагане на доходите на лицата с история на самостоятелна заетост, които често са изключени от обезщетения при безработица, свързани с трудово възнаграждение. В Италия и Португалия например вероятността „работниците със стандартни форми на заетост“ да получат подпомагане на доходите си след загуба на работа е с 50 % по-висока от тази на останалите работници, като в Естония, Латвия, Литва и Полша разликите също са големи (20—30 % по-голяма вероятност).

Лицата с нестандартни форми на заетост е по-вероятно да бъдат лишени от реален достъп, когато се нуждаят от такъв. Действително съществуващите правилата, уреждащи вноските и правата, могат да направят реалния достъп до обезщетения по-труден за работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица. През 2022 г. например осигурителният период за обезщетения при безработица е бил 1 година в 12 държави членки, а в две държави членки е достигал 2 години⁵⁵. Подобни критерии, които често имат за цел да гарантират финансовата устойчивост на системата, изключват от получаването на обезщетения редица хора с временни договори и/или несигурни кариери, дори ако те са внасяли осигурителни вноски и са изложени на риск от бедност. Това се отнася и за обезщетенията за болест, където осигурителните периоди са 6 месеца или повече за наети лица в 10 държави членки и са по-дълги за самостоятелно заетите лица, отколкото

През 2022 г. осигурителният период за обезщетения при безработица е бил най-малко **1 година** в 14 държави членки. За обезщетения за болест той достига **6 месеца** или повече в 10 държави членки.

⁵² Евростат, EU-LFS, [lfsa_ugadra](#).

⁵³ BG, CZ, EL, ES, CY и SI.

⁵⁴ ОИСП (2022 г.), [Фактически пропуски в социалната закрила за работниците със стандартни и нестандартни форми на заетост: Подход за наблюдение на достъпността и равнищата на подпомагане на доходите](#).

⁵⁵ Източник: MISSOC (1 януари 2022 г.).

за наетите лица в пет държави членки. И накрая, в една трета от държавите членки обезщетенията за майчинство, основани на вноски, не се предоставят на лица, които не са били трудово заети в продължение на поне 8 месеца.

2.3.2. Мерки на политиката

Предизвикателството за реален достъп, пред което са изправени работниците на нестандартни договори, по-специално на договори с много кратък срок, и самостоятелно заетите лица, е признато в много НПИ. Броят на изпълнените или предложените структурни реформи обаче е ограничен. Освен това в НПИ не се обръща достатъчно внимание на това как да се подобри възможността за прехвърляне на права от една схема или служебно положение към други.

Европейските профсъюзни организации изразиха загриженост, че повечето НПИ не разглеждат в достатъчна степен проблемите с реалния достъп (по-специално строгите правила за допустимост, които пречат на достъпа на нуждаещите се до обезщетения). Европейските организации на работодателите твърдят, че социалната закрила трябва да бъде свързана с вноските за трудова заетост и че стимулите за работа трябва да се увеличат⁵⁶.

Няколко държави членки твърдят в своите НПИ, че настоящите правила, уреждащи правата, са подходящи и че периодите на внасяне на осигурителни вноски трябва да бъдат достатъчно дълги, за да се предоставят стимули за работа и да „запазят устойчивостта на системата и да предвидят гаранции за предотвратяване на злоупотреби“. Това показва, че промяната на правилата за вноските и правата продължава да бъде предизвикателен въпрос на политиката, който изисква оценка на въздействието, политически консенсус и участие на всички заинтересовани лица.

По-голямата част от докладваните мерки са предприети по изключение и временно в отговор на пандемията от COVID-19. Що се отнася до обезщетенията при безработица, в редица държави условията за допустимост бяха облекчени. Италия и Литва например разшириха категориите на потенциалните бенефициери, а Финландия позволи достъп на временно съкратените лица до обезщетения при безработица. Латвия въведе обезщетение за помощ за временна безработица за лица, чиито права са изтекли, както и за млади безработни висшисти. Германия прие пакет за социална закрила, с който се улеснява достъпът на търсещите работа лица до основните обезщетения за социална сигурност.

По време на пандемията от COVID-19 бяха предприети редица мерки за улесняване на достъпа до обезщетения при безработица или схеми за подпомагане на доходите за самостоятелно заетите лица. Нидерландия например прие няколко пакета за временно подпомагане на доходите; Белгия разшири „временното право“ (обезщетение в случай на несъстоятелност), така че да покрива самостоятелно заетите лица; Испания

⁵⁶ Изявление на Business Europe по време на консултация със социалните партньори на ЕС (май 2022 г.); и [Изявление](#) на европейските междотраслови работодатели от март 2021 г.

подкрепи самостоятелно заетите лица чрез специални обезщетения и освобождаване от вноски. Редица държави членки⁵⁷ се съсредоточиха върху улесняването на достъпа до обезщетения при безработица или друг вид подпомагане на доходите на хората на изкуството, тъй като повечето от тях не биха могли да отговорят по друг начин на стандартните условия за допустимост. Германия предприе мерки за запазване на застрахователното покритие за самостоятелно заетите хора на изкуството чрез субсидиране на техните вноски. В някои държави членки бяха предприети и временни мерки за улесняване на реалния достъп до други направления (като например здравеопазване и обезщетения за болест)⁵⁸.

Бяха извършени и ограничен брой структурни реформи, по-специално по отношение на достъпа до обезщетения при безработица и други схеми за подпомагане на доходите (вж. каре 3 по-долу).

Каре 3: (Избрани) реформи, свързани с реалното покритие

Испания прави реформа на системата за помощ за безработица, за да се преодолеят някои от пропуските в покритието, да се удължи максималната продължителност и да се опрости системата. От март 2022 г. насам тя предоставя достъп до субсидии при безработица, независещи от вноски, също и на наети лица на възраст над 52 години с прекъснати срочни трудови договори.

През 2019 г. **Италия** намали необходимите вноски за получаване на обезщетения при безработица за работници на краткосрочни трудови договори и на работници през платформи. Освен това през 2022 г. тя подобри достъпа до обезщетения при безработица за работници с нестандартни форми на заетост; тя например удължи на 12 месеца максималния период, за който може да се изплати обезщетение в случай на принудително съкращение на работници на нетипични трудови договори (обезщетение DIS-COLL), и въведе по-благоприятни схеми за гарантиране на изплащането на заплатите (обхващащи временно прекъсване или намаляване на активността), като ги направи достъпни за лицата, които преди това не са били обхванати, включително чираци и домашни работници.

През 2020 г. **Кипър** премахна (3-годишния) осигурителен период за обезщетения за здравеопазване.

През 2021—2022 г. **Литва** подготвя реформа на осигуряването за безработица (*предстои да бъде приета*), за да се намали минималният период на внасяне на осигурителни вноски (от 12 на 9 месеца), да се даде достъп на самостоятелно заетите лица до осигуряването и да се коригират ставките на вноските.

В някои държави са предприети мерки, които правят достъпа до социална закрила по-строг⁵⁹: в Румъния осигурителният период за получаване на обезщетения за болест е увеличен от 1 на 6 месеца (както за наети, така и за самостоятелно заети лица) през 2020 г. През 2021 г. Франция промени критериите за допустимост и изчисляването на обезщетенията при безработица, като увеличи изискванията за минимална вноска. През 2020 г. Словения увеличи осигурителния период за обезщетения при безработица (от 9 на 10 месеца) и въведе период на изчакване от 1 месец за изплащане на обезщетения за болест.

⁵⁷ DE, EE, ES, FR, LU и AT.

⁵⁸ Вж. ESPN (2021 г.).

⁵⁹ Източник: MISSOC.

2.4. Адекватност

В препоръката на Съвета адекватните схеми за социална закрила се определят като „за поддържане на достоен стандарт на живот и за осигуряване на подходящо заместване на доходите, така че при всяко положение да се предотврати изпадането на [...] членове на [схемите] в бедност“. За да се постигне това, на държавите членки се „препоръчва да гарантират, че социалноосигурителните вноски са пропорционални на финансовите възможности на работниците и самостоятелно заетите лица“ и че „изчисляването на социалноосигурителните вноски и съответните права на самостоятелно заетите лица е основано на обективна и прозрачна оценка на техните доходи, като се вземат предвид колебанията в доходите, и отразява реалните им доходи“. За да се оцени адекватността на обезщетенията, в рамката от референтни показатели са включени показатели за измерване на разпространението на бедността и на материалните и социалните лишения, както и на въздействието на социалните трансфери за намаляване на бедността.

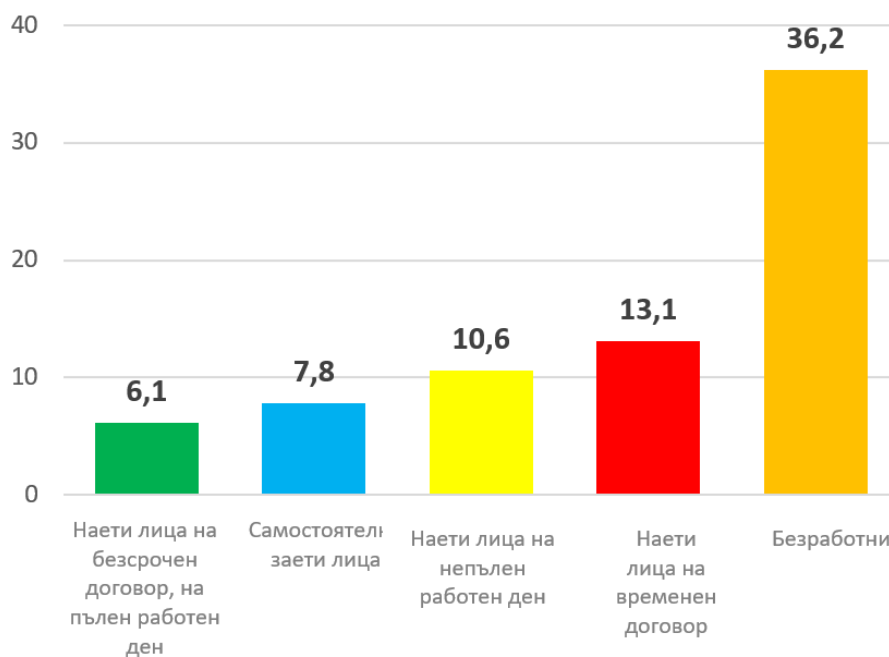
2.4.1. Пропуски

Процентът на материалните и социалните лишения е по-висок за наетите лица на временен договор в сравнение с наетите лица на постоянен договор, както и за работещите на непълно работно време в сравнение с тези на пълно работно време. Самостоятелно заетите лица и наетите лица на временен договор също са изложени на по-голям риск от бедност в сравнение с лицата със стандартни форми на заетост.

Както е показано на графиката по-долу, безработните лица са изложени на най-високия среден процент на материални и социални лишения (36,2 % в ЕС през 2021 г.), следвани от наетите лица на временни договори (13,1 % в сравнение с 6,4 % за наетите лица на постоянни договори)⁶⁰. Работещи на непълно работно време също са изправени пред по-висок процент на лишения (10,6 %) в сравнение с работещите на пълно работно време (6,7 %). Висок процент на хората, изложени на риск от бедност (AROP), се наблюдава сред самостоятелно заетите лица (21,4 %), наетите лица на временни договори (17,2 %) и работещите на непълно работно време (15,5 %).

⁶⁰ Евростат, EU-SILC, 2021 г. (възрастова група 16—64 години).

Материални и социални лишения, ЕС-27 — 2021 г. (%)



В много държави членки социалните трансфери играят ключова роля за ограничаване на бедността и, както може да се очаква, имат по-голямо въздействие сред работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица, отколкото сред тези със стандартна заетост. През 2021 г. например процентът на хората, изложени на риск от бедност, сред лицата на временни договори е бил с 30,0 % по-нисък след социалните трансфери, отколкото преди тях. Въздействието също така е високо за работещите на непълно работно време (27,4 %) и за самостоятелно заетите лица (29,2 %).

Най-скорошните показатели за адекватност сочат изравняване на процентите на социалните и материалните лишения за всички категории след стабилен спад между 2014 и 2020 г., особено сред безработните и самостоятелно заетите лица. Освен това процентът на AROP (след социалните трансфери) все още е над четири пъти по-висок за самостоятелно заетите лица, отколкото за работниците със стандартни форми на заетост, и над 3,5 пъти по-висок за наетите лица на временни договори, отколкото за работниците със стандартни форми на заетост.

Последните данни са от 2021 г., като обикновено се отнасят до положението с доходите през 2020 г. Признава се, че системите за социална закрила са помогнали на хората да устоят на кризата, свързана с COVID-19, без да се увеличат по-съществено рисковете от бедност или неравенството в доходите, благодарение на много силни ответни мерки на политиката (включително увеличено покритие, извънредни съпътстващи мерки и разходи). Друга криза обаче, предизвикана от ситуацията в Украйна, започна да оказва сериозно икономическо и социално въздействие, по-специално чрез инфлацията и

нарастващата енергийна бедност. Предвид забавянето на предоставянето на данните все още е прекалено рано да се измери степента на въздействието на тези кризи.

2.4.2. Мерки на политиката

Сферата на адекватността е засегната до известна степен в НПИ (16 държави членки представят мерки, насочени към подобряване на адекватността). **Няколко държави членки се фокусират върху равнището на адекватност на социалната закрила за работниците с нестандартни работни места. Много от тях обаче са приели или планират да приемат мерки за подобряване на адекватността, като се съсредоточават върху пенсиите за самостоятелно заети лица или специални категории наети лица.** Постепенно се налагат и някои мерки за подобряване на адекватността на обезщетенията при безработица.

Степента, до която различните категории самостоятелно заети лица и работещите с нестандартни форми на заетост внасят вноски за пенсии, ще определи бъдещите им обезщетения. Колебанията в работата и доходите на самостоятелно заетите лица представляват предизвикателство за редовното внасяне на вноски. Испания и Латвия решиха да коригират метода за изчисляване на вноските за самостоятелно заетите лица, за да подкрепят адекватността на бъдещите пенсии, докато Белгия планира да уеднакви пенсионните системи за самостоятелно заетите и наетите лица и да коригира вноските от самостоятелно заетите лица, за да отразяват по-добре техния осигурителен капацитет. Поради същата причина и за да стимулира участието в системата, Португалия също намали ставките на вноските и вече изчислява основата за вноските на всяко тримесечие въз основа на приходите, получени през предходното тримесечие. Австрия и Естония предприеха мерки за повишаване на адекватността на пенсиите, особено за лицата с ниски права, както направи и Германия, където жените ще бъдат основните бенефициери. Чехия предложи пенсионна реформа за подобряване на справедливостта на пенсионната система (например чрез преодоляване на неравнопоставеността между половете). През 2021 г. Франция прие законодателни мерки, насочени към повишаване на равнището на пенсиите за помощниците на земеделските стопани, а през 2022 г. Финландия измени пенсионното осигуряване за самостоятелно заетите лица⁶¹.

Увеличаването на степента на покритие или на продължителността на обезщетенията при безработица спомага за подобряване на тяхната адекватност, като Естония и Литва предприеха мерки в тази посока. Белгия също така повиши минималното равнище на обезщетенията при безработица, наред с други минимални социалноосигурителни обезщетения и социални помощи. Конкретно в тази област бяха предприети много ответни мерки на политиката в отговор на COVID-19. Като илюстрация може да се посочи, че продължителността на обезщетенията при безработица беше временно удължена през 2020—21 г. (и през 2022 г. в някои случаи) в България, Дания, Германия, Гърция, Испания, Португалия, Румъния, Словакия и Швеция. Белгия, Франция и Италия прекъснаха временно постепенното намаляване на обезщетенията с течение на времето („прогресивно намаляване“), докато тяхното

⁶¹ Мерки, приети след подаването на НПИ.

равнище беше временно увеличено в Ирландия, Люксембург (за лицата, намиращи се в частична безработица), в Малта (с допълнителни средства) и трайно увеличено в някои държави (Белгия, България, Естония, частично в Португалия). Въпреки че повечето от тези мерки вече са преустановени или ще бъдат преустановени, някои държави членки решиха да ги направят структурни. В няколко държави членки са предприети нови мерки, по-специално за сектора на културата. Ограничен брой мерки са насочени към адекватността в направления, различни от пенсиите и безработицата. Някои примери за това могат да се намерят в НПИ на Белгия (болест, инвалидност) и в НПИ на Малта (в областта на здравеопазването лечението на нови хронични заболявания ще бъде безплатно от 2023 г.).

Каре 4: Пропуски в социалната закрила, засягащи младите хора⁶²

Пропуските в достъпа до социална закрила за работниците и самостоятелно заетите лица са особено изразени сред някои категории, например **младите хора**. През 2021 г. вероятността младите хора (на възраст 16—29 години), които са безработни и са изложени на риск от бедност (преди социалните трансфери), да получават социални помощи в ЕС е много по-малка (38 %) в сравнение с лицата на възраст 30—64-години (57 %).

В половината от държавите членки по-малко от **30 %** от младите хора са получавали каквито и да било социални обезщетения, докато са били безработни и изложени на риск от бедност (2021 г.).

В скорошен доклад се потвърждава, че младите работници често нямат официален достъп до обезщетения при безработица, болест или майчинство⁶³. В повечето случаи тези пропуски не са породени директно от специфичните за възрастта правила. Те по-скоро се дължат на: липса на официално покритие за специфични категории (стажанти, чираци, спорадично наети работници, работници през платформа, икономически зависими самостоятелно заети лица), в които има много млади хора; или на проблеми с реалното покритие (по-специално когато правилата — минимален осигурителен период или ограничения за минималните платени вноски или отработени часове — на практика изключват младите хора с кратка трудова биография и несигурни договори от обезщетенията за социална закрила). За младите работници например е по-трудно да изпълнят изискванията за допустимост за получаване на обезщетения при безработица, когато загубят работата си. Същото важи и за обезщетенията за болест. Интересно е да се отбележи, че Австрия, Белгия и Словения прилагат по-кратки минимални периоди на внасяне на осигурителни вноски за младите хора. Такъв е случаят и в Испания за обезщетенията за майчинство.

Въпреки че в няколко НПИ са включени специфични за младите хора реформи, има и някои изключения: изменението на закона за социалното осигуряване на студентите и стажантите в **Гърция** и реформата на отпуска по майчинство за студентите в **Хърватия**. Освен това някои мерки в отговор на кризата с COVID-19 бяха насочени към младите хора, например студентите. **Австрия** въведе бонус за обучение в допълнение към обезщетенията при безработица и разшири фонда за лицата в затруднение, за да покрива и студенти. **Белгия** въведе обезщетения при безработица за студенти, които са загубили работата си поради пандемията; а **Латвия** въведе временно обезщетение за безработица за млади висшисти, регистрирани като безработни.

⁶² Вж. също резюме на тематичната дискусия на КСЗ през април 2022 г. относно достъпа на младите хора в [Годишния доклад](#) на КСЗ за 2022 г.

⁶³ Ghailani, D. et al (2021 г.), „Достъп до социална закрила за младите хора. Анализ на политиките в 35 държави“, ESPN.

Освен това **някои общи (а не специфични за младите) мерки все пак са от особено значение за младите хора** поради специфичното им положение (например като работници на временни договори или работници през платформа). Примерите включват: реформите, свързани с официалното покритие за работници с нестандартни форми на заетост (или реален достъп), посочени по-горе; разширяване на покритието на здравното осигуряване в **Естония** за всички жители, включително студентите; и временна подкрепа в **Испания** (по време на COVID-19) за работниците на временни договори, с която им се предоставя по-лесен достъп до обезщетения при безработица, основани на вноски.

2.5. Прозрачност

Прозрачността е четвъртото измерение, което се разглежда в препоръката на Съвета⁶⁴. **Прозрачността е от ключово значение, когато става въпрос за гарантирането на достъп до социална закрила за работниците и самостоятелно заетите лица. Хората може да не са достатъчно осведомени относно своите права и задължения, както и относно различните начини на упражняване на тези права и спазване на тези задължения.** Правилата може да бъдат прекалено сложни или недостатъчно ясни. Това би могло да обезкуражи хората да участват в схеми за социална закрила и да допринесе за нисък процент на усвояване на някои социални обезщетения. Вероятно е самостоятелно заетите лица и лицата с нестандартни форми на заетост да бъдат засегнати в по-голяма степен, тъй като, както беше разгледано по-горе, те често са обект на специфични правила и по-сложни процедури. Освен това често може да няма организации, които да представляват интересите на тези категории, което за другите категории се прави от социалните партньори.

С много разнообразната панорама от системи за социална закрила в държавите членки се обясняват и различните подходи за постигане на прозрачност по отношение на схемите и обезщетенията за социална закрила. Например някои държави са въвели много неспециализирани „(почти) универсални“ схеми, докато други тепърва започват да правят преход от набор от силно специализирани схеми за закрила към по-всеобхватни такива. Друга съществена разлика е, че някои от тях са започнали цифровия преход отдавна, докато други са били подтикнати за това от пандемията от COVID-19. Някои държави членки посочват в своя НПИ, че правилата по отношение на достъпа до социална закрила вече са ясни и прозрачни и че информацията е достъпна (например BE, EE, FR, HR, MT, SE), а някои също така изтъкват колко е важно това положение да се запази/подобри (BE, MT, NL, SE). В някои държави достъпът до информация (включително информация относно шестте направления на социалната закрила) е залегнал в законодателството (например в BE, CZ, EE, LV, RO, SI, SK). Някои от тях са включили прозрачността и опростяването като цели в своя ПВУ, както е в случая с планираната реформа на системата за социална сигурност и реструктурирането и цифровизацията на услугите за социално осигуряване на Кипър⁶⁵. **Като цяло обаче прозрачността не е добре застъпена в НПИ, но в ЕС са въведени или се разгръщат**

⁶⁴ В нея се препоръчва държавите членки да гарантират, че „условията и правилата на всички схеми за социална закрила са прозрачни“ и че „лицата разполагат с достъп до актуална, изчерпателна, налична, лесна за използване и ясно разбираема безплатна информация“ (точка 15), както и „да опростят, когато е необходимо, административните изисквания на схемите за социална закрила“ (точка 16).

⁶⁵ Реформи, насочени към повишаване на прозрачността, са застъпени в 12 ПВУ (на BE, CZ, DE, EL, HR, CY, IT, LT, PT, RO, SI, SK), по-специално в разделите, посветени на цифровизацията.

редица реформи и мерки в подкрепа на достъпа до ясна и актуална информация и осведоменост по отношение на социалните права, както и за опростяване на процедурите, в много случаи и чрез ПВУ.

2.5.1. Достъп до информация

За да могат хората да се запознаят със своите съществуващи права и задължения, е необходим достъп до информацията относно социалната закрила. Информацията може да бъде предоставяна „пасивно“, например под формата на информационни брошури или уеб портали, или по по-„активен“ начин, предимно чрез кампании за повишаване на осведомеността, били те общи или целенасочени.

Както е изтъкнато в съображение 22 от Препоръката на Съвета, „[ц]ифровизацията може по-специално да допринесе за подобряването на прозрачността за физическите лица“ и предоставянето на информацията чрез цифрови средства в същност е основна част от усилията на държавите членки да подобрят достъпа. Въпреки че все още е налице голямо разнообразие от практики, във всички държави членки вече съществуват така наречените портали, независимо дали става въпрос за общи/държавни или интегрирани портали за „обслужване на едно гише“ в областта на социалната сигурност, или за портали за специфични направления на социалната закрила⁶⁶.

В случаите, в които се предоставя информация за различни статутни на заетост, обикновено се обръща специално внимание (в различна степен) на положението на самостоятелно заетите лица (отчасти в зависимост от това дали самостоятелно заетите лица имат официален достъп до различните направления на социалната сигурност и дали това става при същите или при различни условия в сравнение с другите категории). В няколко държави членки обаче съществуват пропуски и недостатъци по отношение на информацията, засягащи конкретно (подгрупи от) работници с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заети лица, за които може или не може да бъде предоставена изчерпателна информация (особено на сайтовете на държавната администрация): информацията, съобразена с нуждите на самостоятелно заетите лица и лицата с нестандартни форми на заетост, все още като цяло е ограничена (Румъния) или различните категории не са добре разграничени (Кипър), или липсва информация за определени схеми, например такава за доброволните схеми (Австрия)⁶⁷. В по-общ план пропуските и недостатъците по отношение на информацията, предоставяна от органите на публичната администрация и/или (публични или частни) доставчици, работещи в различни направления на социалната закрила, са били изрично определени като проблем в 17 държави членки (BE, CZ, DE, EE, IE, EL, FR, HR, CY, LT, NL, AT, RO, SI, SK, FI, SE)⁶⁸. Друг такъв възможен недостатък е свързан с неактуализираните уебсайтове, създадени в резултат на специални програми/проекти,

⁶⁶ По-подробна информация относно актуалното състояние и мерките в различните държави членки по отношение на прозрачността може да бъде открита в посветения на тях доклад на ESPN. Спасова и др. (публикуването предстои).

⁶⁷ Пак там.

⁶⁸ Пак там.

предприети вследствие на определени събития (като например кризата, свързана с COVID-19) и финансирани временно, но без в последствие да се поддържат или актуализират.

Най-добре разработената индивидуализирана информация, която е на разположение, е относно обезщетенията за старост, често чрез онлайн калкулатори. Действително 21 държави членки посочват, че предоставят калкулатори (или симулатори) за изчисляване на пенсията, пряко достъпни за гражданите, които могат да ги използват, за да получат прогноза за евентуалните си пенсионни права, въз основа на действителните вноски и периоди (BE, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, CY, LV, LT, HU, MT, AT, NL, PL, PT, SI, SK, FI, SE)⁶⁹. Информацията във връзка с професионалните пенсионни схеми и доброволните схеми обаче изглежда се различава много в отделните държави членки и дори и в по-развитата сфера на обезщетенията за старост не е ясно дали има достатъчно информация на разположение за лицата с нестандартни форми на заетост.

Ускореният темп на цифровизация и преходът от физически услуги към услуги онлайн и цифрови услуги може да създаде трудности при достъпа до информация, особено за уязвимите групи (например хора с ограничени цифрови умения, хора с нарушение на зрението/увреждане на слуха, по-възрастни или бездомни хора)⁷⁰. Същевременно много уебсайтове, предоставящи информация относно социалната закрила, са достъпни за хора с нарушение на зрението (например в BE, DK, EE, IE, EL, LT, LU, SI) или хора с увреждане на слуха (например в CZ, DK, EE, IE, EL, HR, LT, LU, RO, SI)⁷¹. В някои случаи в ход е провеждане на реформи за осигуряване на достъпност до информация относно обезщетенията за социална закрила, докато в Швеция например информацията на уебсайтовете вече е достъпна под форма, подходяща за хора с различни увреждания, чрез лесен за разбиране шведски или чрез жестомимичен език. Освен това шведските органи трябва да осигуряват безвъзмездно устни преводачи. От 2019 г. насам във Финландия Националният осигурителен институт разширява онлайн услугите си, предлагани чрез жестомимичен език, и предоставя услуги за устен превод за лицата с увреждания.

Физическите офиси могат да играят важна роля за подобряване на достъпността за хора с увреждания и с ниска цифрова грамотност. В редица държави обаче се наблюдава значително ограничаване на възможностите за физически достъп до информация, което често е ускорено от кризата, свързана с COVID-19. В някои държави членки (като BE, EE и IT) се съобщава за програми за подобряване на цифровата грамотност и преодоляване на цифровото разделение. Заслужава да се обърне внимание и на факта, че някои сред най-напредналите по отношение на цифровизацията държави вече

⁶⁹ Съобщено е за такива калкулатори за обезщетения за болест само в три държави членки, а за обезщетения за инвалидност — само в Белгия.

⁷⁰ В неотдавнашния доклад на ESPN се повдигат въпроси, свързани с достъпа до цифрова информация относно обезщетенията за социална закрила за конкретни групи (в BE, DK, EE, EL, ES, FR, LV, LT, RO), включително хора с ниско равнище на цифрова грамотност (DK, EL, LT), бездомни (DK), хора с когнитивни или физически увреждания (по-специално нарушение на зрението) (DK, EE, LT, RO) и възрастни хора (EE, LV).

⁷¹ Спасова и др. (публикуването предстои).

изграждат или възстановяват възможностите за физически достъп или създават центрове за обслужване на едно гише (ЕЕ, LV). През 2020 г. в Естония започна да се предлага услуга за доставка на пенсионни обезщетения по домовете, чиято цена от началото на 2022 г. беше намалена.

С оглед на сложността на системите и процедурите за достъп до социални обезщетения **друг аспект от основно значение за достъпа до информация са информационните кампании** — да се повиши осведомеността на хората относно техните права и задължения и значимостта на това да бъдат част от системите за социална закрила. 14 държави членки докладваха по отношение на периода 2017—2021 г. за провеждането на кампании за повишаване на осведомеността относно системите за социална сигурност/социалните обезщетения „като цяло“ или за информация относно няколко обезщетения, за да се преодолеят тези предизвикателства. В няколко държави бяха проведени кампании за повишаване на осведомеността на гражданите относно условията за достъп до обезщетения за социална сигурност във връзка със социалноосигурителните вноски и значението на редовната заетост, което е от особена важност за самостоятелно заетите лица и лицата с нестандартни форми на заетост. Във Финландия например фондовете за безработица и синдикалните организации редовно провеждат информационни кампании, целящи да убедят работниците да се присъединят към тях, с цел да бъдат по-добре защитени при загуба на доходи в случаи на настъпване на безработица. В голям брой държави членки бяха проведени и кампании относно определени направления на социалната закрила. От особен интерес са кампаниите за обезщетения за старост, насочени към работниците с нестандартни форми на заетост, както и към самостоятелно заетите лица (в CZ, DE, HR, HU), и кампаниите относно достъпа до обезщетения в бъдеще и тяхната адекватност (CZ, EL, LT, HU, MT, NL, PL, FI).

2.5.2. Опростяване

Подобряването на прозрачността може да бъде постигнато чрез различни способности на опростяване: опростяване на официалните правила на схемата за социална закрила (разгледани по-горе), на самата административна (институционална) структура, или опростяване на процеса на кандидатстване за обезщетения/получаване на достъп до тях. **Няколко държави членки вече са предприели или планират да предприемат реформи с цел да опростят общите или специализираните схеми, с което да се разшири или подобри достъпът за категориите работници с нестандартни форми на заетост или за самостоятелно заетите лица до повече видове обезщетения.** Австрия и Португалия представиха по-ясни правила за достъп на (категории) самостоятелно заети лица. Други мерки за опростяване, чието приемане е в ход, включват „принципа на еднократност“⁷² по отношение на събирането на данни (BE, IE, EL, ES, LV, LU, PL), създаването или усъвършенстването на портали за социална

⁷² „Принцип на еднократност“ по отношение на събирането на данни означава създаване на всеобхватни цифрови структури за обслужване на едно гише за събиране на данни от няколко органа на едно място и за обмен на тези данни (цифрови регистри/бази данни, карти за социална сигурност...).

сигурност с обслужване на едно гише (IE, LV, HU, MT, NL, SI, SK, SE) и (частичната) автоматизация на обмена на данни (DE, EL)⁷³.

Друга категория реформи се отнася до опростяването на процедурите по кандидатстване. В тях са включени мерки като създаване на уеб портали с вградени функции за ползвателите и възможност за обмен на данни между различните институции (BG, CZ, IT, LV, LT, MT, NL, FI), но също така и процедури за кандидатстване онлайн и с предварително попълнени формуляри (DE, IT, SK) или автоматично одобряване на отпускането на обезщетения за отговарящи на изискванията лица в определени направления.

Каре 5: (избрани) реформи/мерки за постигане на прозрачност

Белгия: в Споразумението на федералното правителство за периода 2020—2024 г. се съдържа ангажимент за доразработване на съществуващия уебсайт *mypension.be*, така че в него да бъдат включени онлайн отчети, инструменти за изчисляване и автоматизирано предоставяне на права на обезщетения. Освен това в белгийския НПИ се посочва създаването на нови уебсайтове с еднакви функции като тези на *mypension* за обезщетения при безработица и обезщетения, свързани с трудови злоупотреби. От март 2020 г. хората, които биха могли да имат право на по-голямо възстановяване на разходите за здравеопазване, се идентифицират автоматично.

Чехия: през 2022 г. Чешката администрация за социално осигуряване стартира кампания за повишаване на осведомеността относно цифровия достъп до пенсии за старост. В други кампании за повишаване на осведомеността са включени целенасочени дейности за информиране на бъдещите получатели относно адекватността на техните обезщетения за старост. От 2016 г. насам Министерството на труда и социалната политика на Чехия изпраща писма до самостоятелно заетите лица относно евентуалните последици от плащането на минимални премии върху адекватността на обезщетенията и им препоръчва възможни начини за избягване на бедността в напреднала възраст.

Германия: със Закона за цифровия преглед на пенсиите (11 февруари 2021 г.) се предоставя цифров пенсионен портал, чрез който ще бъде предоставяна информацията относно пенсионните права. Порталът ще бъде въведен в употреба поетапно, като пълното му внедряване се предвижда за есента на 2023 г.

Гърция: бяха осъществени дейности по информиране, с цел да се повиши осведомеността относно разликата в пенсиите между мъжете и жените и да се повиши осведомеността на жените относно връзката между размера на пенсиите и вноските. Освен това през декември 2020 г. беше приведена в действие онлайн платформа, първоначално с цел предоставяне на консултантски услуги от разстояние за безработните по време на кризата, свързана с COVID-19, която след своя успех се превърна в постоянна.

Италия: услугата за предварително попълнени заявления за наследствени пенсии е напълно функционираща от октомври 2021 г. Когато пенсията за старост бъде прекъсната след смъртта на пенсионер, услугата се активира автоматично, а съпругът/съпругата се уведомява за процедурата чрез текстово съобщение.

Латвия: проектът „Обща уеб платформа за държавни органи на централно и местно равнище“ (2018 г.) съчетава редица информационни уебсайтове в една платформа, която се предвижда да бъде завършена до 2025 г. Латвия също така разработва универсално табло за данни на ДАОО (Държавната агенция за обществено осигуряване), в което се събира информация и се предоставят персонализирани сведения.

Малта: осъществено е и известно автоматизиране на процеса, свързан с покритието на здравното обслужване на възрастните хора. От 2022 г. нататък лицата на възраст 80 и повече години, които

⁷³ Засилената/всеобхватната цифровизация може да породи множество въпроси във връзка със защитата на личните данни и неприкосновеността на личния живот. Три държави съобщават за неотдавнашни или планирани реформи, целящи намиране на решения на тези проблеми (DK, IE, NL).

получават допълнителни помощи поради ниските си доходи, автоматично (без да е необходима проверка на имущественото състояние) ще получат право на безплатна медицинска помощ.

Португалия: благодарение на услугата „Онлайн социална сигурност“ са достъпни нови информационни функции, като например правене на справки по отношение на историята на вноските и обезщетенията на дадено лице; електронно подаване на заявления за пенсия и изготвяне на прогнози за размера на пенсията чрез онлайн симулатор; специална услуга за плащане чрез банкомат за вноски от самостоятелно заети лица. През май 2021 г. беше приведен в действие нов портал за социална сигурност (по-опростен, съобразен със стандартите за достъпност и по-сигурен).

Румъния: процесът по кандидатстване за обезщетения за инвалидност беше опростен чрез единно звено за контакт — платформа, с която се предоставят информация относно обезщетенията и насоки за кандидатстване. Тя може да се използва също и от осигурените лица за кандидатстване за обезщетения. По време на пандемия от COVID-19 възможността за подаване на документи по електронен път беше разширена.

Насоченост към самостоятелно заетите лица

България: беше увеличена оперативната съвместимост на базите данни с цел проследяване и изплащане на здравни обезщетения; на потребителите вече не се налага да събират и съхраняват документи, доказващи изплащането на здравни обезщетения и обезщетения за старост. Съответната информация се генерира от интегрирани информационни системи, свързващи социалноосигурителните, здравните и данъчните органи.

Естония: процедурите за самостоятелно заетите лица бяха допълнително опростени с въвеждането през 2019 г. на политиката за сметки за предприемачите. По този начин се следят доходите и данъците на самостоятелно заетите лица, а банката, управляваща сметката, превежда правилните суми на Здравноосигурителната каса и Пенсионния фонд.

Словения: през 2023 г. информационната система на центровете за социална дейност ще започне автоматично да събира данни относно плащането на социалноосигурителните вноски за самостоятелно заетите лица и земеделските стопани.

3. Обобщаване на напредъка

Периодът на изпълнение на препоръката на Съвета съвпадна с протичането на пандемията. През 2020—2021 г. вниманието по отношение на политиката беше съсредоточено в много голяма степен върху спешни мерки за преодоляване на социалните и икономически последици; по-малко усилия бяха посветени на системни реформи за приспособяване на направленията на социалната закрила към новите и все още променящи се реалности на пазара на труда. Извънредните мерки помогнаха за разпространение на покритието на социалната закрила върху групи, които преди са били необхванати или са били обхванати само отчасти, но най-често временно. В същото време чрез кризата се проявиха и някои сериозни структурни пропуски и необходимостта от тяхното запълване, но само някои държави предприеха структурни реформи.

3.1. Положително развитие в областта на достъпа до социална закрила за всички

В мерките, прилагани от 2019 г. насам или обявени за в бъдеще, са предвидени редица промени в законодателството (или практиките), които (ще) улеснят конкретния достъп на голям брой работници и самостоятелно заети лица до основните направления на социалната закрила, обхванати от препоръката на Съвета. Важно е да се следят отблизо

тяхното прилагане и последиците от тях, както и да се предприемат последващи действия по отношение на онези, които все още не са приети.

Голям брой реформи са насочени към сферата на официалното покритие, като се акцентира върху разширяването и подобряването на социалната закрила за **самостоятелно заетите лица** (по-конкретно за самостоятелно заетите лица, работещи сами, или икономически зависимите самостоятелно заети лица), като в повечето случаи се преминава от „липса на покритие“ към „задължително покритие“. Също така бяха извършени или се планират реформи за подобряване на официалното покритие за работници със специфични форми на договори и или в специфични сектори. В осем държави членки извънредните мерки, въведени по време на пандемията от COVID-19 с цел осигуряване на защитна мрежа за лицата, които не са обхванати от официалното покритие, породиха промени в системата на официалния достъп.

Някои положителни промени настъпиха и по отношение на реалния достъп, например намаляване на продължителността на минималния изискван период за плащане на вноски за обезщетения при безработица, както и **по отношение на адекватността, свързани най-вече с обезщетенията за старост за самостоятелно заети лица или за лицата с ниски права** и в по-малка степен с обезщетенията при безработица. Що се отнася до **прозрачността**, наличната информация показва както множеството съществуващи добри практики в държавите — членки на ЕС, така и необходимостта от постигане на по-нататъшен напредък.

3.2. Оставащи предизвикателства

Равнището на амбиция като цяло се различава значително в отделните НПИ, особено по отношение на обхвата, броя и сроковете на (предприетите или обявените) мерки. С няколко изключения повечето от тях не са насочени към отстраняване на всички пропуски в покритието, установени в рамката за мониторинг или в контекста на европейския семестър.

Трябва също така да се има предвид, че в 27-те държави — членки на ЕС, **изходното положение е много различно**. По-специално, НПИ на някои от най-напредналите социални държави с универсални и щедри системи за социална сигурност съдържат сравнително малко ангажменти за нови структурни реформи. От друга страна, загриженост буди фактът, че някои държави членки, в които работниците с нестандартни форми на заетост и самостоятелно заетите лица все още не са (адекватно) обхванати, не са представили амбициозни планове за реформа. Освен това няколко държави членки считат, че са изпълнили разпоредбите на препоръката, веднага щом всички работници и самостоятелно заети лица бъдат обхванати от официалното покритие на схемите за социална закрила, като пропускат да вземат под внимание реалния достъп, адекватността и прозрачността.

Въпреки че редица мерки са насочени към подобряване на официалното покритие за самостоятелно заетите лица, **тези с нестандартни форми на договори са във фокуса на по-малко мерки**. По отношение и на двете групи остават значителни пропуски в

официалното и реалното покритие, които вероятно ще се запазят при липса на по-нататъшни реформи.

Сред предизвикателствата при **прилагането, признати и от много държави членки, се нареждат**: сложността на способите за подобряване на официалното покритие за самостоятелно заетите лица; справянето с положението на специфични групи работници с нестандартни форми на заетост, като например работници през платформа, домашни работници и земеделски стопани; трудното постигане на равновесие между осигуряването на по-ефективен достъп до обезщетения и финансирането на системата.

Проведената през юни 2022 г. проява на високо равнище, посветена на **социалната закрила на самостоятелно заетите лица**, показва силния интерес на много държави членки към решаването на този въпрос и необходимостта от по-нататъшно взаимно обучение за начините за попълване на пропуските, засягащи както официалния, така и реалния достъп до адекватна социална закрила.

И накрая, за адекватната и приобщаваща социална закрила е необходима силна обществена подкрепа и ангажираност на всички участници. Въпреки това **няма доказателства, че социалните партньори**, а още по-малко организациите на гражданското общество, **са взели активно участие** в изготвянето на НПИ. Европейските организации на социалните партньори изтъкнаха тази липса на участие като основна причина за безпокойство.

4. Заключение

Препоръката на Съвета изигра роля в набирането на инерция за въвеждане на промени в отдавна установените национални системи за социална закрила с цел преодоляване на съществуващите (или задълбочаващи се) пропуски. В много държави членки тя допринесе за по-голяма видимост на проблемите, свързани с покритието, адекватността и информацията относно социалната закрила за работниците и самостоятелно заетите лица. Освен това редица мерки за изпълнение са неразделна част от националните програми за реформи в контекста на европейския семестър и ПВУ. Независимо от това продължават да съществуват много предизвикателства при изпълнението.

С допълнително ускореното разпространение на форми на заетост, които по принцип са по-слабо защитени чрез социална закрила, и с оглед на необходимостта от справедливо управление на цифровия и екологичния преход, **препоръката е по-важна от всякога, за да се гарантира, че системите за социална закрила са пригодни да предпазят** голяма част от активното население от икономически сътресения. Подобряването на достъпа до социална закрила води и до по-големи вноски в публичните бюджети, като по този начин допринася за финансовата и политическата устойчивост на системите за социална закрила.

Прилагането на препоръката на Съвета трябва да бъде обвързано с по-широки социално-икономически политики както на равнището на ЕС, така и на национално равнище. Важно е да се отбележи, че някои държави членки използват препоръката и свързания с нея процес по изготвяне на НПИ като възможност да обмислят, проведат или подготвят общи реформи на системите за социална закрила, като ги адаптират към променящите се реалности на пазара на труда и в обществото, включително появата на работата през платформа, в допълнение към конкретните мерки в областите, засегнати от препоръката.

Интересно е да се отбележи, че **през последните няколко години редица държави членки предприеха също така стъпки за намаляване на използването на нестандартни форми на договори**, като подобриха контрола върху тях, намалиха социалните и данъчните стимули за наемане на договори с много кратък срок или чрез фиктивна самостоятелна заетост, като реформираха трудовото законодателство, за да се справят със сегментацията. Тези действия са важни; те допълват мерките, осигуряващи по-добро покритие за лицата, работещи в нестандартни форми на заетост, които са описани в доклада, и следва да бъдат проследени.

Промените в достъпа до социална закрила дадоха храна за размисъл на групата на високо равнище относно бъдещето на социалната закрила и социалната държава в ЕС. Преодоляването на пропуските в изпълнението, установени в настоящия доклад, ще допринесе и за действия в отговор на призивите, отправени от Конференцията за бъдещето на Европа, за „по-силни социални политики“ и „пълно прилагане“ на Европейския стълб на социалните права в областта на социалната закрила и приобщаването.

Приспособяването на системите за осигуряване на по-добър достъп до социална закрила за всички е дългосрочен процес, в който участват социалните партньори и други съответни национални организации. Положителен знак е, че в редица държави членки са предприети някои стъпки, но все още предстои да бъдат отстранени оставащите пропуски в достъпа до социална закрила. Докладът на Комисията следва да породи дебати за това как да се справим с оставащите предизвикателства и как ЕС би могъл да подкрепи тези усилия.

**ПРИЛОЖЕНИЕ: Основни характеристики на националните планове за изпълнение (НПИ) относно
достъпа до социална закрила (и актуализация)⁷⁴**

<i>[Д: да; Н: не]</i>	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Общо (Да)
1. Във НПИ е включена диагноза по отношение на пропуските в достъпа до социална закрила	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н	23/26
2. В НПИ държавата членка посочва, че към този момент тя вече изпълнява повечето/всички разпоредби на препоръката	Д	Н	Д	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	7/26
3. В НПИ са предвидени мерки/реформи за подобряване на официалното покритие	Н	Д (Пл)	Д (Пл)	Д (Пл)	Н	Н	Н	Д (Пл)	Д (Пр)	Н	Д (Пр)	Д (Пл)	Д (Пл)	Н	Д (Пр)	Д (Пр)	Д (Пл)	Н	Д (Пр)	Д (Пл)	Д (Пл)	Д (Пр)	Д (Пл)	Н	Н	Н	16/26
4. В НПИ са предвидени мерки/реформи за подобряване на реалното покритие	Н	Д (Пр)	Н	Д (Пр)	Н	Н	Н	Н	Д (Пл)	Н	Д (Пр)	Н	Н	Н	Н	Д (Пр)	Д (Пл)	Н	Д (Пр)	Н	Н	Д (Пр)	Н	Н	Д (Пл)	Н	9/26
5. В НПИ са предвидени мерки/реформи за подобряване на адекватността	Д (Пл)	Д (Пр)	Д (Пр)	Д (Пр)	Н	Д (Пл)	Д (Пл)	Д (Пр)	Н	Д (Пл)	Д (Пр)	Н	Н	Д (Пр)	Н	Н	Н	Д (Пр)	Д (Пр)	Д (Пл)	Н	Д (Пр)	Н	Н	Н	Н	14/26
6. В НПИ са предвидени мерки/реформи за подобряване на прозрачността	Н	Д (Пл)	Д (Пр)	Д (Пл)	Д (Пр)	Д (Пл)	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д (Пр)	Н	Н	Н	Н	6/26

⁷⁴ Държавите членки бяха приканени чрез делегатите на КЗС да предоставят на Комисията (през лятото на 2022 г.) актуализирана информация за своите мерки и реформи в областта на достъпа до социална закрила.

7. Мерките/реформите са насочени към преодоляване на всички или на повечето от пропуските в достъпа до социална закрила*	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Д~	Д	Н	Д~	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д~	Н	Н	6/26
<i>[Д: да; Н: не]</i>	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	ES	FI	FR	EL	HR	HU	IE	IT	LT	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK	Общо (Да)
8. В НПИ се посочват мерки, предприети в отговор на пандемията от COVID-19.	Д	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Д	24/26	
9. В НПИ се посочват единствено/предимно мерки, предприети в отговор на пандемията от COVID-19	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Д	3/26
10. В НПИ се посочват мерки, предприети по време на пандемията от COVID-19, които са станали постоянни.	Д	Д	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Д	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д	8/26
11. В НПИ са включени конкретни мерки за младите хора	Д	Д	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Д	Д	Д	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	8/26
12. В НПИ са предвидени конкретни мерки за работниците през платформа	Н	Д	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Д+	Н	Н	Н	Д+	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Д+	Д	Н	Д	Н	8/26
13. В НПИ са предвидени мерки за подобряване на статистическите данни на национално равнище	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Н	Д	Н	Д	Н	Н	Н	Н	Н	Н	5/26
14. В НПИ изрично се посочва провеждането на консултации със социалните партньори при изготвянето на НПИ или на някои от мерките в него.	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Д	Д	Н	Н	Н	Д	Д	Н	Н	Н	Д	Н	Н	Д	Н	Н	Н	9/26
15. В плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ) са заложи реформи/инвестиции за подобряване на достъпа до социална закрила	Д	Д	Н	Д	Д	Д	Н	Д	Д	Н	Н	Д	Д	—	Н	Д	Д	Н	Д	Д	Д	Д	Д	Н	Д	Д	18/25

Източници: национални планове за изпълнение и ПВУ. Забележка: от този момент нататък са обхванати само 26 държави членки, тъй като към декември 2022 г. Люксембург не беше представил своя национален план за изпълнение. Забележка: *пропуски, определени въз основа на показателите от рамката от референтни показатели на ЕК/КСЗ относно достъпа до социална закрила; (Пр)= прието; (Пл)= планирано; Д~: за тези държави членки трябва да бъдат отстранени само ограничени пропуски (според показателите от рамката от референтни показатели относно достъпа до социална закрила); Д+: за тези държави членки няма конкретни мерки в НПИ, но такива са включени в националния ПВУ.