

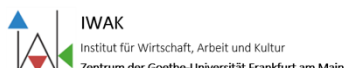
КРАТКОСРОЧНОТО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА COVID-19 ВЪРХУ СЕКТОРА НА ПДУ

И МЕРКИ ЗА ПОДКРЕПА В 21 ДЪРЖАВИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС



Този проект е финансиран от
Европейския съюз.
(Ad-PHS -. VS/2018/0344.)

Настоящият документ отразява възгледите само
на авторите и Европейската комисия не може да
носи отговорност за начина на използване на
съдържащата се в него информация.





Въведение

Бързото разпространение на пандемията от COVID-19 от март 2020 г. насам оказва различно въздействие върху различните сектори. Най-силно засегнати са тези от тях, които предоставят услуги, изискващи високи нива на физическа близост с клиентите и които са представени от голям процент малки или микропредприятия, неразполагащи с резерви за компенсиране на намаляващото търсене на услуги (Pouliakas и Branka 2020). Много често това са сектори, изискващи умения от средно до ниско ниво, в които са наети хора от групи, силно изложени на въздействието на пандемията от COVID-19, и които се характеризират с високи нива на недеклариран труд. Освен в секторите на туризма и хотелиерството, естеството на услугите, структурата на предприятията, както и моделите на заетост¹ се обединяват в сферата на персоналните и домакинските услуги (ПДУ).

Европейската комисия (2012) определя ПДУ като „[обхващащи] широка гама от дейности, които допринасят за благополучието на семейството и отделната личност в нейния дом: грижи за деца (ГД), дългосрочни грижи (ДСГ) за по-възрастни хора и за хора с увреждания, чистене, оздравителни занятия, домашни ремонти, поддържане на градината, ИКТ помощ и т.н.“. Това показва, че предоставянето на ПДУ помага на възрастните хора, както и на хората с увреждания да се справят с ежедневния си живот, предлага на семействата гъвкавостта на неинституционализираните грижи за деца и позволява използването на (високо) специализирани услуги във и около дома. Освен това секторът на ПДУ се счита за сфера на заетост с висок потенциал за растеж (Vaga et al. 2020). Вследствие на това в настоящия доклад се анализират стъпките, предприети от правителствата в Европа, за да поемат ударните вълни на пандемията от COVID-19 върху обхвата/качеството на услугите и нивото на заетост в различните сектори на ПДУ. Освен това той съдържа препоръки за по-нататъшно развитие на сектора на ПДУ в държавите-членки на ЕС.

Анализите се основават на констатации от изследване на краткосрочното въздействие на COVID-19 върху секторите на ПДУ и съответните действия на равнище политики в Австрия, Белгия, България, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Германия, Унгария, Ирландия, Италия, Люксембург, Малта, Нидерландия, Полша, Румъния, Словакия, Словения, Испания и Швеция. В изследването е приложен смесен подход, комбиниращ няколко метода:

- Извършено е проучване на организации в сектора на ПДУ, работници в сектора на ПДУ, както и домакинства, ползващи ПДУ или наемащи работници от сектора;
- Проведено е документално проучване за събиране на информация относно съответните действия на равнище политики по отношение на въздействието на COVID-19 в различни сектори на ПДУ;
- Проведени са интервюта с експерти в девет избрани държави.²

1 Само в това измерение или за няколко вида услуги, предлагани в сектора на ПДУ; вж. раздел 2 за подробно описание на многообразието на ПДУ.

2 Изследването е проведено в рамките на проект „Усъвършенстване на персоналните и домакинските услуги“ (Ad-PHS), който обединява седем партньори: Европейската асоциация на доставчиците на услуги за хора с увреждания (EASPD); Европейска федерация за услуги за физически лица (EFSI); UNI Global Union Europa (UNI Europa); Европейска федерация на профсъюзите в секторите на храните, селското стопанство и туризма и сродни браншове (EFFAT); Diesis COOP; Институт за икономика, труд и култура (IWAK) и Европейската федерация за семейна заетост (EFFE) (вж. <https://ad-phs.eu/>).



Въздействие на пандемията от COVID-19 върху организациите, потребителите и работниците в сектора на ПДУ

За да се изследва въздействието на пандемията от COVID-19 върху секторите на ПДУ, беше проведено проучване в 27 държави-членки на ЕС. В рамките на проучването в периода между 23 септември и 23 ноември 2020 г. бяха получени 215 отговора от 15 държави. Повечето отговори са получени от държави, в които секторът на ПДУ е по-добре развит и доставчиците на ПДУ са по-добре организирани, което дава възможност за разпространението на проучването в техните тясно свързани мрежи: Италия, Белгия, Германия, Франция и Финландия. Тъй като 50% от получените отговори са от Италия, те са разгледани отделно в настоящия доклад. Като цяло не са получени отговори от държави, в които не е представен проектът „Ad-PHS“ (страни с по-слабо развит сектор на ПДУ като Хърватия, Кипър, Гърция, Латвия и Литва – със забележимото изключение на Португалия). Тъй като броят на отговорите е ограничен, проучването не е представително за целевата популация. Отговорите на проучването бяха допълнени и контекстуализирани с помощта на информация от интервюта с експерти от асоциации в сектора на ПДУ (представляващи интересите на работодатели и работници) от девет държави: Австрия, Белгия, Естония, Финландия, Франция, Германия, Ирландия, Румъния и Испания. Съсредоточавайки се върху първата вълна от пандемията от COVID-19 (февруари/март-юни 2020 г.), проучването изследва:

- Въздействието на пандемията върху тези организации, потребители и работници в сектора на ПДУ;
- Приложените от тях стратегии за справяне с въздействието на пандемията;
- Наличните структури за подкрепа.

65% от участниците в проучването представляват организации в сектора на ПДУ, 26% – домакинства като потребители на ПДУ/работодатели на работници от сектора и 9% от отговорите в извадката са предоставени от работници в сектора на ПДУ.³

Въздействие на пандемията от COVID-19 върху дейностите на организациите, потребителите и работниците в сектора на ПДУ

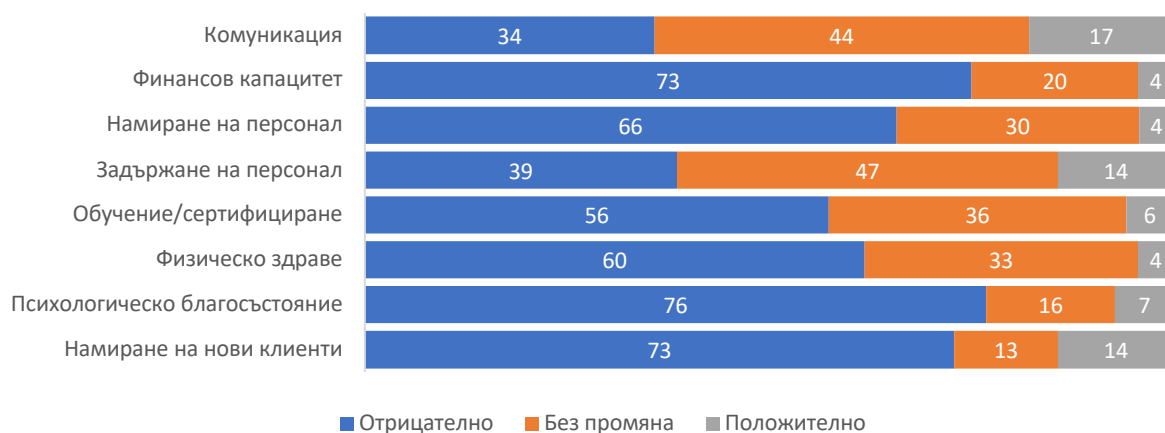
Половината от **организациите в сектора на ПДУ** са претърпели цялостно (26%) или частично (24%) спиране на своята дейност през първия период на пандемията от COVID-19. 44% от участниците в проучването оценяват въздействието на кризата върху приходите им като силно, а 39% отчитат умерено въздействие.

Вследствие на това 73% от участниците в проучването съобщават за отрицателно въздействие върху общия им финансов капацитет (фиг. 1). Тъй като 73% от организациите

³ Представените по-долу резултати от проучването не включват отговорите от Италия; т.е. те се основават на 108 отговора от 14 държави. Отклонявайки се от преобладаващите профили на организациите, домакинствата и работниците в сектора на ПДУ, участниците в проучването посочват, че предоставят или ползват най-вече помощни домакински услуги (напр. почистване).

в сектора на ПДУ отговарят, че са срещнали трудности да намират нови клиенти, това е показател за трудностите за компенсиране на загубата на стопанска дейност. В различните държави интервюираните партньори съобщават, че клиентите в сектора на ПДУ са имали различни причини да се откажат от получаването на услуги по време на пандемията: тъй като са прекарвали повече време вкъщи, те са могли да вършат повече домакинска работа, разполагали са с по-малко финансови ресурси или са се притеснявали за уязвимите лица в своето домакинство. Въпреки че има различия в мненията на експертите, общата тенденция изглежда е, че по-рядко се наблюдава отказ от услуги за грижи в сравнение с помощните домакински дейности, освен ако последните не се предоставят на лица от уязвими групи.

Фиг. 1: Аспекти на предоставянето на ПДУ, засегнати от пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): организации в сектора на ПДУ (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

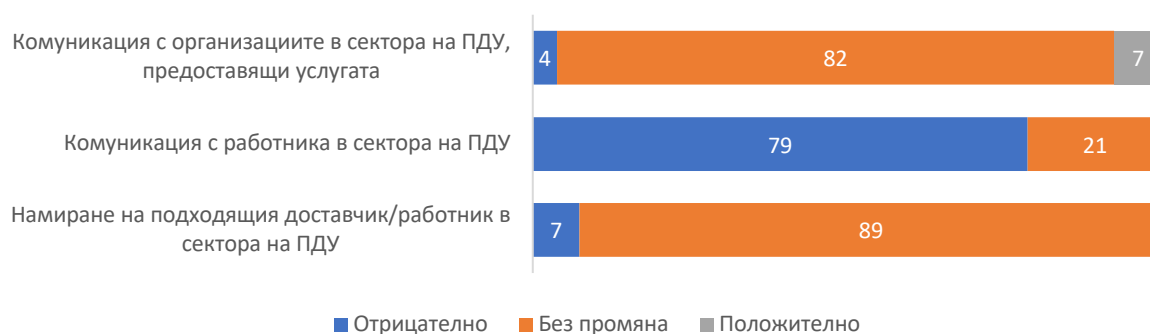
Освен това представителите на организациите в сектора на ПДУ отчитат отрицателно въздействие върху психологическото благосъстояние (76% от участниците в проучването) и физическото здраве (60%) на техния персонал, което затруднява управлението на непрекъснатото предоставяне на услуги. Отчита се отрицателно въздействие и върху набирането на персонал (66%) – съществено, например, в ситуация, в която обичайните работници не са били на разположение поради болест или семейни задължения. Интересно е, че мнозинството от участниците в проучването посочват, че в тази ситуация не е засегната комуникацията (44%) или дори се отчита положително въздействие върху нея (17%). Интервюираните експерти съобщават, че организациите в сектора на ПДУ са положили допълнителни усилия в комуникацията със своите работници от сектора, за да облекчат преживяваната от тях несигурност и да намерят индивидуални решения за домакинствата и работниците, за да гарантират предоставянето на услугите без прекъсване.

По-голямата част от **домакинствата** (68% от участниците в проучването) твърдят, че при тях не е имало въздействие върху финансовите ресурси, с които разполагат за закупуване на ПДУ или че въздействието е било едва забележимо (18%). Наличността на финансови средства за ПДУ е засегната в умерена степен в 14% от случаите. Отговорите на проучването обаче показват, че услугите продължават да се предоставят без промяна в едва 25% от случаите. В 39% от случаите организацията или работникът в сектора на ПДУ

са отказали предоставянето на услугите напълно, а в 14% от случаите – частично. Само 11% от домакинствата в проучването твърдят, че са се отказали частично, а още 11% са се отказали напълно от предоставяните услуги по своя инициатива. Интервютата на експертите обаче опровергават тези констатации, като в тях се съобщава, че загубата на клиенти и съкращенията в сектора на ПДУ са резултат главно от намаляващото търсене от страна на домакинствата, най-вече в областта на грижите. Следователно несъответствието най-вероятно се дължи на неравномерното представяне в нашата извадка на домакинства, използващи предимно домашни услуги за почистване.

По мнение на домакинствата, повечето аспекти на предоставянето на ПДУ не са засегнати, с изключение на промяната в комуникацията с работника, предоставящ такива услуги, която е оценена предимно като отрицателна (79%) (фиг. 2). За разлика от нея, комуникацията с организацията в сектора на ПДУ е засегната отрицателно само в 9% от случаите и дори се подобрява в 7% от случаите. Изглежда, че в ситуацията на несигурност организациите в сектора на ПДУ успяват по-лесно да реструктурират начина си на комуникация със своите клиенти и работници и да им предложат ориентация.

Фиг. 2: Аспекти на предоставянето на ПДУ, засегнати от пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): домакинства (в %)

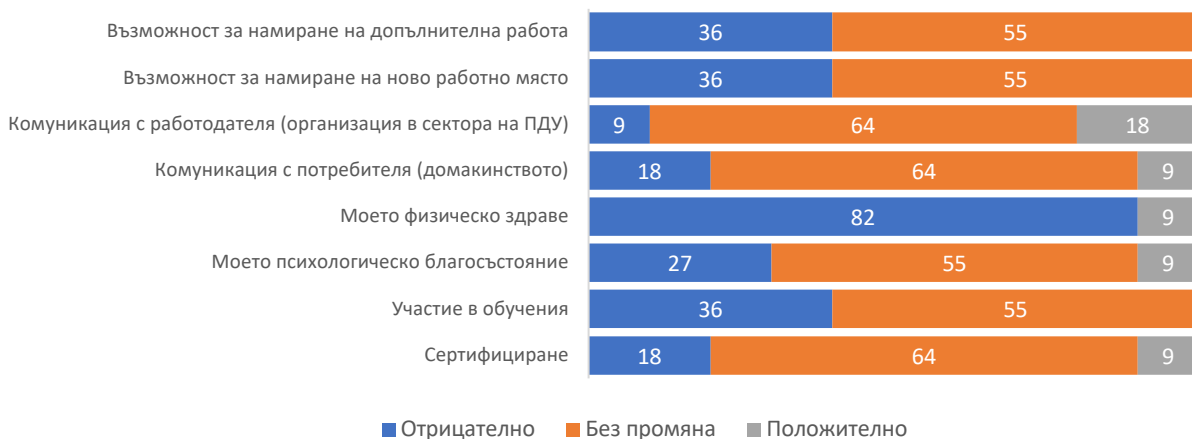


Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

46% от **работниците в сектора на ПДУ** отговарят, че доходите им не са се променили изобщо или са се променили едва забележимо (9%) по време на първата вълна от пандемията от COVID-19. За 27% от участниците в проучването обаче финансовото им положение се е променило умерено, а за 9% – значително. При запитване относно промените в доходите им, 46% от участниците в проучването съобщават, че работят на намалено работно време, а 9% посочват, че са били освободени. В тази ситуация на несигурност 36% от работниците в сектора на ПДУ, участващи в проучването, докладват отрицателно въздействие върху способността им да си намерят допълнителна работа, както и способността им да намерят ново работно място (фиг. 3). Най-важното притеснение на работниците в сектора на ПДУ обаче е по отношение на физическото им здраве, тъй като 82% от участниците в проучването твърдят, че пандемията от COVID-19 е оказала неблагоприятно въздействие върху него. Интервютата показват, че това се дължи на стреса поради ограничената наличност на лични предпазни средства (ЛПС) през първите седмици на пандемията, както и на необходимостта да се работи в среда, в която преживяват несигурност по отношение на предоставяните от тях услуги. Освен това работниците в сектора на ПДУ срещат трудности да продължат да работят в ситуация, в

която личният им живот е бил засегнат от пандемията от COVID-19.

Фиг. 3: Аспекти на предоставянето на ПДУ, засегнати от пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): работници в сектора на ПДУ (в %)

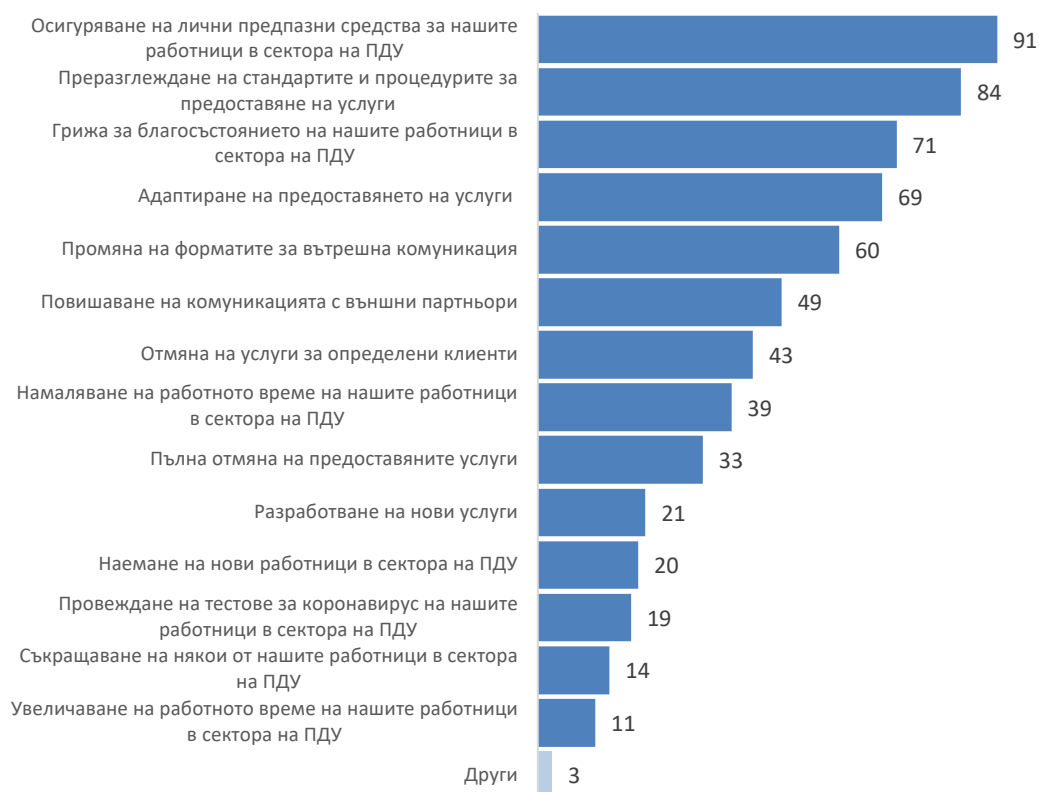


Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Стратегии на организациите, потребителите и работниците в сектора на ПДУ за справяне с въздействието на пандемията от COVID-19

Повечето от **организациите в сектора на ПДУ** посочват, че са осигурили ЛПС за своите работници (91%) и са преразгледали стандартите и процедурите за предоставяне на услуги (84%) (фиг. 4). Тази мярка е последвала информационните кампании, проведени в повечето държави, повишаващи вниманието към контактите с уязвими групи и спазването на строги хигиенни мерки. Вследствие прилагането на новите стандарти за предоставяне на услуги, се отчита промяна на честотата, продължителността и/или естеството на услугите (69%). Както вътрешната комуникация (60%), така и контактите с външни партньори (49%) са сред областите, които са били подложени на преразглеждане. Друга мярка, която се посочва от участниците в проучването, е обръщане на внимание на благосъстоянието на работниците в сектора на ПДУ (71%). Отговорите показват, че докато 39% от организациите в сектора на ПДУ са намалили работното време на своя персонал, 11% са го увеличили, като по-рядко са взети постоянни решения относно персонала: 20% от участниците в проучването посочват, че са наели нови работници в сектора на ПДУ, а 14% са съкратили своя персонал. Често обичайните канали за набиране на персонал вече не били налични, особено при разчитане на достъпността на публичните органи. Например в Германия организациите в сектора на ПДУ не са имали възможност да си сътрудничат с държавните бюра по труда за набиране на работници от сектора. В Испания службите за социално осигуряване, ангажирани с регистрацията на частни полагащи грижи лица, са останали затворени, което е затруднило най-вече домакинствата на възрастни хора да наемат официално работници от сектора на ПДУ.

Фиг. 4: Предприети мерки от организациите в сектора на ПДУ по време на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.) (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Основните мерки, предприети от домакинствата, са осигуряването на ЛПС за техните работници (50% от участниците в проучването) или грижа за тяхното благосъстояние (39%) (фиг. 5). Отговорите показват, че относително малък дял от домакинствата са решили да прецизират въпросите, свързани с предоставянето на услуги (напр. преразглеждане на стандартите за предоставяне на услуги или намаляване/увеличаване на работното време на работниците).

Фиг. 5: Предприети мерки от домакинствата по време на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.) (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

В случая на **работниците в сектора на ПДУ**, най-често се предприема мярката за ползване на ЛПС, осигурени от работодателя (64% от участниците в проучването) или закупени от самите работници (27%) (фиг. 6). Те обаче са сметнали за необходимо да откажат предоставянето на услуги в домакинства с представители на особено уязвими групи (55%).

Фиг. 6: Предприети мерки от работниците в сектора на ПДУ по време на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.) (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Мерки и структури за подкрепа, достъпни за организациите, потребителите и работниците в сектора на ПДУ

Наблюдават се значителни разлики в действията, предприети от различните държави-членки на ЕС в отговор на пандемията от COVID-19 (раздел 3). За да направим първоначален преглед на стандартните мерки за подкрепа в различни подсектори на ПДУ, помолихме участниците в проучването да посочат дали са разполагали с конкретна мярка за подкрепа или не (фиг. 7). 72% от участниците в проучването посочват, че са имали достъп до препоръки или насоки, както и до програми за държавна подкрепа (78%). Малко по-малък дял от участниците посочват достъп до юридически консултации по трудовото законодателство и нормативна уредба (77%) или консултации как да използват най-добре програмите за държавна подкрепа (61%). Както показаха интервютата, кадровите въпроси или подаването на заявления за отпускане на държавна финансова помощ са били трудни за решаване в ситуация на обща несигурност и всички страни в сектора на ПДУ са изпитвали нужда от добро консултиране. В няколко държави приетите програми за подкрепа на организациите или работниците в сектора на ПДУ още не са изпълнили ангажимента си за смекчаване на въздействието на пандемията, тъй като средствата все още не са разпределени или подлежат на проверка и евентуално възстановяване, ако не са били изпълнени всички условия.

Прави впечатление, че доставките на ЛПС са били достъпни само за 43% от участниците в проучването. Партньорите, участвали в интервютата в различни държави, потвърждават, че особено в началото на пандемията от COVID-19 е било изключително трудно да бъдат закупени ЛПС, въпреки че това е било съществена предпоставка за продължаване/възобновяване на предоставянето на ПДУ.

Фиг. 7: Наличност на мерки за подкрепа по време на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): организации, домакинства и работници в сектора на ПДУ (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Важно е да се отбележи, че има малки разлики между организациите, домакинствата и работниците в сектора на ПДУ. По-голямата част от организациите в сектора на ПДУ потвърждават наличността на програми за държавна подкрепа (86%). Мнозинството от участниците в проучването също така са имали възможност за достъп до консултации за най-доброто използване на тези програми (56%). В ситуация, в която пандемията от COVID-19 е засегнала самите основи на трудовото правоотношение (напр. работа на съкратено работно време, трудово възнаграждение, съобразено с условията на карантина), 70% от участниците в проучването са имали достъп до юридически консултации по трудовото законодателство и нормативна уредба. Освен това 80% от участниците в проучването са могли да разчитат на препоръки или насоки за предоставяне на ПДУ. Това показва, че организациите в сектора на ПДУ са имали по-голяма възможност да получават информация за наличните мерки за подкрепа, отколкото например домакинствата, наемащи работници от сектора. Освен това много от инструментите са били разработени за прилагане спрямо официални трудови отношения с организация в сектора на ПДУ и са администрирани чрез тях, вследствие на което тези организации са били по-склонни да се възползват от наличието на различни възможности за подкрепа.

Нашите партньори, участвали в интервютата, подчертават, че всички страни в сектора на ПДУ са срещали огромни предизвикателства да получат общ поглед върху ситуацията при постоянно променящите се условия. Както посочват участниците в проучването, 53% не са имали достъп до едно информационно звено за предоставяне на консултации (фиг. 7). За **организациите в сектора на ПДУ** първият източник на информация за справяне с пандемията от COVID-19 са били публичните органи (49% от участниците в проучването) и асоциациите на доставчиците на ПДУ (35%). Също така 25% от **домакинствата** като потребители на ПДУ и в някои случаи работодатели в сектора на ПДУ първо са се запознали с информацията, предоставена от публичните органи, но мнозинството (64%) посочват изрично, че техните първи източници на информация не са били нито публичните органи, нито организациите на доставчиците на ПДУ, нито профсъюзите. **Работниците в сектора на ПДУ** първоначално са получили информация основно от асоциация на доставчици на ПДУ (36%) или публични органи (27%).

Организациите, домакинствата и работниците в сектора на ПДУ дават слаба (34%) или средна (31%) оценка на действията на публичните органи в отговор на COVID-19 (фиг. 8), докато 29% са доволни от предприетите действия на държавно равнище.

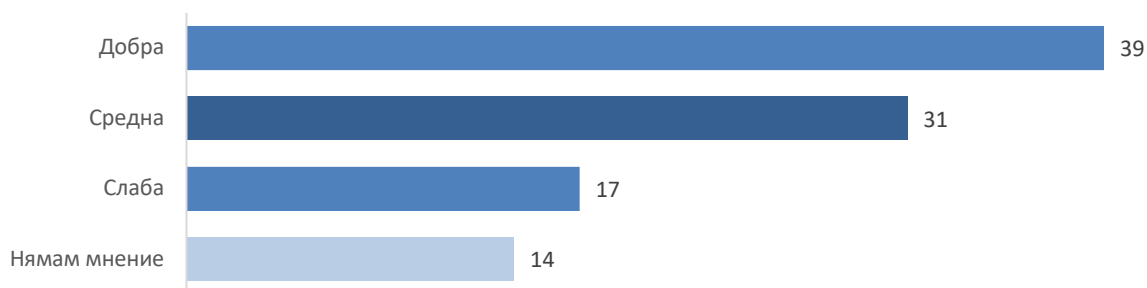
Фиг. 8: Оценка на действията на държавните органи в отговор на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): организации, домакинства и работници в сектора на ПДУ (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Наблюдаваме напълно противоположната ситуация по отношение на оценката на действията на асоциациите в сектора на ПДУ по време на пандемията от COVID-19 – 38,9% от участниците в проучването дават добра оценка, 30,6% – средна и само 16,7% – слаба (фиг. 9).

Фиг. 9: Оценка на действията на асоциациите в сектора на ПДУ в отговор на пандемията от COVID-19 (февруари-юни 2020 г.): организации, домакинства и работници в сектора на ПДУ (в %)



Източник: Проучване на въздействието на COVID-19 по проект „Ad-PHS“ (2020 г.)

Организации, домакинства и работници в сектора на ПДУ в Италия по време на пандемията от COVID-19

Тъй като повечето отговори от Италия са дадени от домакинства, ползващи ПДУ или наемащи работници в сектора на ПДУ (92%), е възможно да се даде по-подробно описание на въздействието на пандемията от COVID-19 само върху тази група. 47% от домакинствата посочват, че са осигурили ЛПС за своите работници в сектора на ПДУ през първите месеци на кризата (февруари-юни 2020 г.). Освен това 37% са положили грижи за благосъстоянието на своите работници от сектора, а 36% са преразгледали стандартите и процедурите за предоставяне на услуги. Това показва, че домакинствата са положили усилия да запазят предоставянето на услугите. Необходимо е обаче да се има предвид, че за някои домакинства това трябва да е било изключително трудно, тъй като 14% са преживели съществен, а 29% – умерен спад на наличните финансови средства. Вследствие на това 18% от италианските домакинства, участвали в проучването, са се отказали напълно, а 16% – частично от получаваните ПДУ.

Сред мерките за подкрепа в сферата на ПДУ, организациите, домакинствата и работниците от сектора посочват, че са имали достъп до препоръки и насоки (65% от участниците в проучването), програми за държавна подкрепа (44%) и юридически консултации по трудовото законодателство и нормативна уредба (43%). 45% обаче заявяват, че не е имало налични консултации за най-доброто използване на програмите за държавна подкрепа. Също така 65% от участниците в проучването съобщават за липса на ЛПС. В тази ситуация 46% от всички участници в проучването в Италия дават слаба оценка на действията на държавните органи в отговор на пандемията, 20% им дават средна оценка и само 23% оценяват действията като добри. Оценката на действията на асоциациите в сектора на ПДУ е по-благоприятна, като 34% от участниците им дават добра оценка, а 22% – средна.



Налични мерки за подкрепа в сектора на ПДУ по време на пандемията от COVID-19

Държавите-членки на ЕС разработват съвсем различни мерки за сектора на ПДУ по време на пандемията от COVID-19, въпреки че преследват едни и същи цели: стабилизиране на предоставянето на ПДУ на различни потребителски групи, както и запазване на ПДУ като бранш, който предлага бизнес възможности на многобройни доставчици и заетост на голям брой работници от сектора. Като начало ще направим общ преглед на основните предизвикателства и подходи в сферата на системата за социални грижи, които позволяват на хората от уязвими и/или зависими групи да останат в собствения си дом. След това даваме примери за мерки за подкрепа, насочени към непрекъснатостта на стопанските дейности и заетостта в сферата на ПДУ.

ПДУ като част от системата за социални грижи

Документалното проучване на предоставянето на ПДУ в системите за социални грижи на 21 държави-членки на ЕС показва, че юридическите лица, които организират, предоставят и финансират ПДУ за уязвими групи, са били наясно с необходимостта от запазване на тези услуги. Мерките за подкрепа са насочени към общините, организациите и работниците в сектора на ПДУ (увеличавайки тяхната устойчивост) или потребителите (позволявайки им да се справят със специфичните предизвикателства, произтичащи от пандемията от COVID-19). Следните подбрани примери илюстрират различните подходи, прилагани в отделните държави-членки на ЕС:

- В страните, където социалните грижи се организират от **общините**, централното правителство увеличи тавана на общинските разходи, свързани с COVID-19, или отпусна допълнително финансиране на общините, за да могат да компенсират допълнителните разходи по време на пандемията (напр. в Дания и Естония). Правителството на Испания задели фонд в размер на 300 милиона евро за покриване на нуждите от предоставяне на социални услуги, свързани с COVID-19. В България обхватът на услугите, предоставяни от финансираните от ЕСФ проект „Патронажна грижа за възрастни хора“, беше разширен, за да включи доставката на храни, лекарства и други стоки от първа необходимост за възрастни хора, най-вече в отдалечени райони;
- В Германия **организациите в сектора на ПДУ**, които редовно предоставят услуги за социални грижи на лица, получаващи надбавка в размер на 125 евро от тяхната застраховка за предоставяне на грижи, можеха да поискат заплащането на тези услуги от застраховката за предоставяне на грижи, дори ако услугите са били прекратени;
- Във Франция беше решено **работниците**, предоставящи социални услуги за грижи у дома, да получат бонус в размер, определен от местните власти. Политическият ангажимент обаче все още не е изпълнен за всички работници, тъй като размерът на предоставения бонус се различава значително в различните региони;
- В Полша беше увеличена надбавката, предоставяна на **хората** с увреждания за наемане на лице, предоставящо им подкрепа; в Германия беше удължен крайният срок за ползване на надбавките за лични грижи в сектора на услугите за социални грижи.

С настъпването на пандемията от COVID-19 общините осъзнаха необходимостта от модифициране на предлаганите от тях услуги и предоставянето на нови видове услуги. Например домашните посещения бяха заменени с консултации по телефона или виртуални посещения за проверка на благосъстоянието на клиентите и намаляване на преживяваната от тях самота (напр. Дания) или намиране на начини за участие на семейството и общността в реорганизираните форми на предоставяне на услугите (напр. Италия). Ограниченията на личните контакти доведоха до реструктуриране на комуникационните канали от страна на общините, както например в Букурещ, където беше открита специална телефонна линия, на която възрастни хора, които не могат да разчитат на помощна структура, можеха да поискат помощ, свързана с готвене, лична хигиена или прием на лекарства. В Германия в покритието на застраховката за предоставяне на грижи изрично бяха включени и алтернативни услуги (напр. пазаруване на хранителни продукти или телефонни обаждания вместо преки услуги за грижа), предоставяни от лица с по-ниски нива на квалификация за предоставяне на грижи или квартални помощници.

Тези гъвкави реакции на предизвикателствата, свързани с пандемията от COVID-19, имаха за цел да запазят структурите за предоставяне на социални грижи в системата на социалните грижи. В повечето държави обаче ограниченията остават широкообхватни и определените като неосновни дейности за предоставяне на грижи у дома са временно отменени, особено за лица, които могат да разчитат на личните си социални мрежи. Например в Малта трудовата терапия, обществените и социалните услуги за лица с увреждания са се предлагали само в случаите, когато са считани за спешни и основни. До голяма степен това е свързано с непосредствената наличност на ЛПС, тъй като в повечето страни се приоритизират нуждите на болниците или домовете за възрастни хора. Например в Словения Националният съвет на организациите на хората с увреждания на Словения поиска изрично от властите да включат уязвимите лица с увреждания в приоритетните групи за доставка на ЛПС, подчертавайки зависимостта на услугите за социални грижи от такива средства. Нещо повече, въведените процеси за предоставяне на услуги бяха променени, за да защитят работниците в сектора на ПДУ: в Нидерландия бяха създадени специализирани „екипи по коронавирус“, осигуряващи грижи само за пациенти с COVID-19; в Словакия работното време беше съкратено или времето на почивките беше променено, за да се сведат до минимум контактите между работниците в сектора на ПДУ.

В страните с много строги ограничителни мерки персоналетът в сектора на ПДУ е считан за ключова работна сила и получава право на по-голяма мобилност. В Испания член 7 от Кралски указ 463/2020 предоставя на работниците от сектора необходимата мобилност и правото да влизат в домовете на своите клиенти. В Италия работниците в сектора на ПДУ също имат възможност да продължат да работят, въпреки че правителството дава предложение за временно спиране на дейността им, освен ако не се налага от извънредни обстоятелства. Това обаче повдига въпроси при какви условия ще бъдат заплащани услугите, които не могат да бъдат предоставяни. Това зависи от общите правила за отпуск по болест, които бяха променени в няколко държави (напр. Дания и Естония) и които предоставят в повечето случаи по-щедър достъп до обезщетения за болест. В Италия домашните работници получават право на финансова помощ за

изолация у дома или хоспитализация чрез здравната каса Casacolf в случай на заболяване с COVID-19. И в Люксембург предоставянето на ПДУ в частни домакинства е изрично регламентирано, като се посочва, че персоналят не може да откаже изпълнение на трудовите си задължения, освен ако няма медицинско свидетелство. Само в случаите, когато член на семейството е заразен с COVID-19, те са освободени от работа и имат право на възнаграждение за отменените услуги.

Работниците, които живеят в дома на обслужваното лице, представляват частен случай в сферата на ПДУ, тъй като са силно повлияни от ограниченията на транснационалната мобилност. В Австрия, където повечето полагащите грижи лица, живеещи в дома на обслужваното лице, са от Румъния, България и Хърватия, централното правителство отпусна еднократен необлагаем бонус в размер на 500 евро на лицата, които са удължили дежурствата си за период от най-малко четири седмици. Освен това бяха организирани специални влакове и полети, за да се даде възможност на полагащите грижи лица да заобикалят общите ограничения за пътуване. По време на пандемията от COVID-19 условията на полагащите грижи лица (както формални, така и неформални), живеещи в дома на обслужваните лица, се влошиха, тъй като членовете на семейството са ограничили посещенията си в домакинствата на възрастните хора. Освен това полагащите грижи лица мигранти, живеещи в дома на обслужваните лица, са получили по-малка защита от уволнения (напр. в Полша) и произволно намаляване на трудовите възнаграждения. В Нидерландия синдикатът FNV ги представлява в трудови спорове, предлагайки да бъде създаден фонд за извънредни ситуации, от който да се заплаща на лицата, загубили своите доходи. В Италия междуправителствен указ, издаден през май 2020 г., предоставя имунитет на работодателите, регистрирали своите недеklarирани домашни работници, както и на домашните работници, които са работили в Италия преди 31 октомври 2019 г., като им издава разрешения за временно пребиваване.

Изменение на инструментите за ПДУ като средство за подкрепа на предоставянето на ПДУ

В страните, в които съществуват инструменти за подпомагане на ползването и предоставянето на ПДУ, същите инструменти са изменени, за да осигурят непрекъснатост на стопанските дейности и заетостта в сектора на ПДУ. Целта им е или да се увеличи търсенето на ПДУ, или – по-често – въвеждането им да облекчи въздействието на намаляващото търсене на ПДУ:⁴

• От страна на търсенето:

- В Люксембург максималното еднократно данъчно облекчение за наемане на домашни работници е увеличено временно от 5400 евро на 6750 евро;
- В Италия лицата с деца под 12-годишна възраст, които не са ползвали 15-дневен платен отпуск, са получили ваучер в размер на 600 евро за услуги за гледане на деца;
- В Белгия срокът на валидност на ваучерите за услуги, които са основният инструмент за финансова подкрепа за стимулиране на търсенето на ПДУ, е удължен с три месеца;

⁴ Възможно е предоставянето само на извадка от такива мерки в настоящия доклад, която илюстрира широката гама от подходи, приложени от държавите-членки на ЕС.

- В Брюксел, Белгия, регионалната субсидия за ваучери за услуги е увеличена с 2 евро на час от 14,60 евро на 16,60 евро за периода между 18 март и 30 юни 2020 г. Тази допълнителна помощ има за цел да компенсира разходите за допълнителни ЛПС.

• **От страна на предлагането:**

- В регион Брюксел е въведено брутно обезщетение за временна безработица в размер на 2,50 евро на час. То има за цел да гарантира заместващи доходи в размер на 95% от редовната заплата на работниците в сектора на ПДУ, които през предходните 14 месеца са работили поне един час в регион Брюксел при настоящия си работодател. Правителството на Валония отпуска допълнителни средства в размер на 8,6 милиона евро, за да гарантира пълните трудови възнаграждения на още 40 000 работници в сектора на ПДУ;
- В Испания домашните работници са получили 70% от трудовото си възнаграждение, при условие че могат да докажат, че са загубили постоянно или временно работното си място. От март до септември 2020 г. испанското правителство е отпуснало над 23 000 такива субсидии на домашни работници.
- В Италия домашните работници, които не са живели при работодателя си и съгласно чийто трудов(-и) и договор(-и) заетостта им е надвишавала десет часа седмично, са получили помощ в размер на 500 евро през април и май 2020 г.

В повечето държави са въведени мерки като отпускане на бизнес кредити, освобождаване от данъци или общи схеми за подпомагане на дружествата (напр. Френският фонд за солидарност за организации с оборот под 1 милион евро, претърпели загуба на приходи над 50%). Въпреки че въведените схеми за подкрепа са многобройни и достъпни и за микропредприятия или лица на свободна практика, повечето от тях не са предназначени за сектора на ПДУ и не отчитат спецификата на тази сфера. Например Германската схема за извънредна помощ е предвидена за ползване за покриване на оперативни разходи (напр. наем на офис), но не и за персонал. Въпреки това организациите в сектора на ПДУ съобщават, че предвид факта, че предоставянето на услуги се извършва в домакинствата, по-голямата част от разходите им са свързани с персонала. В Австрия е предоставена спешна помощ в размер на 2000 евро на самостоятелно заетите полагащи грижи лица, живеещи в дома на обслужваното лице. Тъй като обаче много от тях са регистрирани в родните си страни и нямат австрийска банкова сметка, те не са отговорили на условията за получаване на помощта.



Препоръки за политиките в подкрепа на развитието на сектора на ПДУ

Пандемията от COVID-19 постави сериозно предизвикателство пред сектора на ПДУ: тя показва, че е налице спешна нужда от действия на ниво политики, които да подкрепят неговата устойчивост в условия на промяна. Това се отнася най-вече за услугите за грижи,

които се предоставят в системата за дългосрочни грижи (ДСГ). Зависимостта на множеството потребители на ПДУ от надеждното предоставяне на услуги показва необходимостта да бъде признато значението на ПДУ и изрично да се обърне внимание на по-нататъшното развитие на тази сфера в рамките на текущи или планирани реформи на ДСГ. Необходимо е да се намери решение на въпросите, свързани с финансирането и кръга на бенефициерите на ПДУ, както и с профилите на уменията и условията на труд на работниците в сектора на ПДУ.

Разгледаните подходи за предоставяне на ПДУ по време на пандемията от COVID-19 разкриват следните предизвикателства, на които трябва да се отговори в държавите-членки на ЕС в рамките на по-широката рамка на финансиране и отговорности по отношение на сектора на ПДУ:

- **Организиране на предоставянето на ПДУ:** необходимо е да се намерят начини за реорганизиране на ПДУ в системата за социални грижи, така че семействата или местните общности да бъдат ангажирани в по-голяма степен. Тъй като това означава оценка на ситуации с особена спешност и/или сложност, включително по отношение на различни участници, не е достатъчно да бъдат създадени цифрови платформи за предоставяне на услуги. По-скоро трябва да се обмисли как да се комбинират различни предложения и да се реорганизируют информационните потоци. Освен това трябва да бъдат предефинирани отношенията между различните участници и техните отговорности.
- **Търсене на ПДУ:** наблюдава се нарастване на нуждата от ПДУ вследствие на продължителното преустановяване на предоставянето на услуги за социални грижи на уязвими групи. Предвид факта обаче, че в много случаи финансовият капацитет на клиентите е намалял, тази нужда от ПДУ не може да се реализира като търсене на ПДУ без целеви инструменти за финансово подпомагане. Този проблем е особено актуален, тъй като пандемията от COVID-19 изостри допълнително вече съществуващите недостатъци в осигуряването и финансирането на ПДУ. Същевременно инструментите за подпомагане на търсенето на ПДУ трябва да бъдат преразгледани и разширени, за да се избегне нарастването на недеклаирания труд в сектора на ПДУ в ситуация, в която декларираните услуги не са леснодостъпни и на приемливи цени.
- **Условия на труд на работниците в сектора на ПДУ:** в няколко държави масовият недеклаиран труд в сферата на ПДУ означава, че по-голямата част от заетите в сектора нямат достъп до инструменти за държавна подкрепа, което влошава условията им на труд и икономическото им състояние. През първата фаза на пандемията от COVID-19 регистрираните работници в сектора на ПДУ отчитат изключително високи нива на първоначална несигурност по отношение на предоставянето на услуги, променящите се рамкови условия на предоставяне на услуги и притесненията за безопасността на труда, както по отношение на себе си, така и на клиентите. Заинтересованите страни от различни държави-членки на ЕС посочват, че това се дължи на общото схващане, че секторът на ПДУ е вторичен след здравеопазването и ДСГ. Предоставената от тях информация показва, че е необходимо да се признае, че секторът на ПДУ е също толкова важен, тъй като е основен опорен стълб в по-големите системи на здравеопазване и предоставяне на ДСГ.

Въпреки трудната ситуация, произтичаща от пандемията от COVID-19, секторът на ПДУ показва устойчивост чрез своите действия в отговор на кризата. Преодолявайки множеството предизвикателства, заинтересованите страни в сектора на ПДУ проявиха всеотдайност, творчество и способност за развитие, като по този начин показаха присъщия за сектора потенциал за иновации. Моментът е подходящ тези импулси да се използват в подкрепа на предоставянето на ПДУ, които са леснодостъпни и на приемливи цени.

Библиография

Baga, Enikő/Cylus, Rachel/Rand, Sigrid (2020): Personal and Household Services (PHS): Policies and Instruments: State of Play in the 21 EU Member States, February 2020, достъпен онлайн на адрес: <https://ad-phs.eu/personal-and-household-services/> (последно осъществен достъп на 10.08.2020 г.).

European Commission (Европейска комисия) (2012): COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT on exploiting the employment potential of the personal and household services. Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS Towards a job-rich recovery /* SWD/2012/0095 final */, достъпен онлайн на адрес: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0095&from=RO> (последно осъществен достъп на 10.08.2020 г.).

Pouliakas, Konstantinos/Branka, Jiri (2020): EU Jobs at Highest Risk of Covid-19 Social Distancing: Will the Pandemic Exacerbate Labour Market Divide?. IZA Discussion Paper No. 13281, достъпен онлайн на адрес: <https://ssrn.com/abstract=3608530> (последно осъществен достъп на 24.07.2020 г.).