

СЪВРЕМЕННИ ИЗМЕРЕНИЯ НА ПРИЛАГАНИТЕ ПОЛИТИКИ И СТРАТЕГИИ „АНТИБЕДНОСТ” В БЪЛГАРИЯ В КОНТЕКСТА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СОЦИАЛЕН МОДЕЛ

[Доц. д-р Никола Георгиев](#)

[Доц. д-р Поля Ангелова](#)

[Гл. ас. д-р Силвия Пантелеева](#)

Гл.ас. Румяна Чонова

Ст.ас. Николай Нинов

Резюме

В настоящата публикация са разгледани, някои основни проблеми залегнали в разработения проект. Доколко обема позволява засегнати са основните теоретико-концептуални основи на бедността, видовете и функциите и. Акцентът се поставя най-вече върху гъвкавостта на трудовия пазар, на икономическата активност и заетост. Обосновани са регионите с най-висока бедност в страната. Разкриват се най-търсените и прилагани програми и мерки за заетост в регионите с най-висока безработица и се акцентира върху тяхната ефективност. Въз основа на мненията на специалистите, занимаващи се с разглежданите проблеми от областите с високо равнище на бедност са направени критични бележки относно ефективността на тяхното използване. Същевременно се поставят и разглеждат проблемите на политиката на социалното подпомагане за намаляване на бедността като се открояват програмите за гарантиран минимален доход и целевото енергийно регулиране с цел снижаване равнището на бедност в най-бедните региони.

Ключови думи: бедност, социално изключване, социална политика, социална защита, социален модел.

MODERN DIMENSIONS OF THE POLICIES AND STRATEGIES "ANTIPOVERTY" IN REPUBLIC OF BULGARIA IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN SOCIAL MODEL

Associate Prof. Nikola Georgiev

Associate Prof. Polia Angelova

Chief Assistant Ph.D. Silviya Panteleeva

Chief Assistant Rumiana Chonova

Chief Assistant Nikolay Ninov

Abstract

Some fundamental problems underlined in the project are discussed. In so far as the volume allows, the basic theoretical and conceptual foundations of poverty its functions and types are affected. The focus is primarily on labor market flexibility, on economic activity and employment. The regions with the highest poverty in the country are justified. The most sought and implemented programs and measures for employment with the regions with the highest unemployment rates are disclosed. The emphasis is placed on their effectiveness. Based on the opinions of specialists dealing with the problems of areas with high level of poverty, some critical remarks about the effectiveness of their use are made. At the same time, policy problems of social assistance for poverty reduction are placed and processed. Programs for guaranteed

minimum income and target energy assistance carried out to reduce poverty in the poorest regions are highlighted.

Key words: poverty, social exclusion, social policy, social protection, social model.

Когато разглеждаме проблема за бедността и разкриваме нейните същностни характеристики, имаме предвид дефиницията, която е намерила място в различни документи на Европейския съюз, а именно, че към групата на бедните се отнасят хората, семействата или група от хора, чиито материални, културни или социални ресурси са ограничени по начин, който ги изключва от минимално приемливия начин на живот от съответната общност, към която принадлежат.

Посочената диференциация на бедността изисква използването на база от различни индикатори, които имат както монетарни, така и немонетарни измерения. Разграничаването на различните нива на бедност предоставя възможност за определяне на индивидите (семействата, домакинствата), които спадат към тези групи. От тази позиция могат да се приложат онези социални и финансови мрежи от програми и мерки, които водят до намаляване броя на семействата (домакинствата), респективно индивидите, които се отнасят към тази социална група.

При разглеждането на бедността се открояват различни теоретически интерпретации, които и в известна степен достатъчно добре са разгледани в научната литература. Разгледани са и различните видове бедност. По-малко внимание, обаче е отделено на практическата страна на въпроса по отношение на начините за нейното намаляване и то в конкретния момент от развитието на обществото ни. Практически се прилагат, но по-малко внимание се отделя на тяхната ефективност и продължителност на действие.

Поставеният за разглеждане въпрос за бедността е многоаспектен. Той разкрива както състоянието на страната ни, така и нашето присъствие в европейската общност и произтичащите от това очаквания за по-добри перспективи относно жизнения стандарт и начина на живот.

Целта, която си поставихме с разработването на проекта е да изучим различните теоретични концепции, използвани за оценката на бедността в социалната практика, да разкрием ефекта от прилаганите стратегии и политики за нейното снижаване. Водещата цел се декомпозира в следните основни задачи:

- Теоретико-концептуално изясняване на явлението „бедност” в съвременната икономика.
- Предлагане на методически решения за диагностика на бедността в България.
- Определяне факторната обусловеност на бедността в страната.
- Провеждане на експертно проучване относно адекватността на многопосочните въздействия за снижаването на бедността.
- Референции на възможни ресурсово осигурени стратегии и политики “антибедност”, съобразени с Открития метод на координация в Европейския съюз.

В проекта се обосновават следните основни тези:

- ✓ Бедността представлява социално-икономически феномен, пряко свързан и обусловен от постигнатите макроикономически резултати.

✓ Формиращата се бедност както по отношение на средното равнище в страната, така и по отношение на равнището в ЕС има основополагащо значение за качеството на живот на населението.

✓ В съвременните условия е необходимо да се използват гъвкави политики, проекти и конвергентни програми и мерки за намаляване на бедността.

Обект на изследването са абсолютното и относителното равнище на бедността в страната, на активните и пасивните политики за нейното ограничаване. С помощта на специално проучване се направи опит за установяване на оценките на специалистите от различните организации и институции, ангажирани с реализирането на политиките „антибедност”.

За да се реализират качествено посочените задачи заедно с разкриването на различните теоретични концепции за бедността, използваме информация, акумулирана от:

- Националният статистически институт, както и от проучвания, извършвани от социологически агенции, разкриващи бедността или отделни нейни елементи;
- Проучвания на бедността от Световната банка;
- Проведени проучвания, които разкриват равнището, дълбочината и остротата на бедността;
- Наши проучвания, свързани с ефективността на предлаганите програми „антибедност” в районите където бедността е най-разпространена.

В един силно редуциран вид ще се спрем само на някои проблеми, които са залегнали в разработения проект.

Под бедност в широкия смисъл на думата се разбира такова състояние, при което възниква несъответствие между достигнатото средно равнище на удовлетворяване на потребностите в дадено общество и възможностите за тяхното удовлетворяване при отделни социални групи и слоеве от населението.

В научната литература се извеждат три признака-състояния на бедността: нужда, неравенство, зависимост. Правят се опити за представяне на феномена бедност на моделно равнище. Основните елементи на този модел са: признаците на състоянието (нисък жизнен стандарт съхраняван продължително време; съответстваща му идеология на бедността; произтичащи от тук форми на обществено и индивидуално поведение); общите и специфичните фактори, които я обуславят; механизмите за нейното възпроизводство и преодоляване.

Бедността се характеризира с неразвитост на самите потребности, със стремеж да се удовлетворяват материалните нужди в ущърб на духовните и социалните, с нарушаване (разрив) на социалните връзки. Всичко това се явява следствие на ниската материална обезпеченост на определени групи хора и води до изменение на тяхната ценностна система, до формирането на особен социален свят и собствена култура (субкултура на бедността), на жизнен стил, който е в дисонанс с общоприетия, утвърдения в обществото. В крайна сметка възниква заплахата за нормалното функциониране на социума.

В социалните науки и в обществения живот бедността и нейната крайна форма – нищетата, се оценяват като социално зло от гледна точка на социалните последици, които имат (пороци, престъпност, невежество и други форми на девиантно поведение). В същото време, бедността е функционална, т.е. тя изпълнява в обществото определени функции. Разграничават се икономически, политически и културни функции на бедността. Същността на нейните икономически функции например, се заключава в това, че бедните

изпълняват редица обществено необходими дейности, неприемливи за богатите, като за това получават ниска работна заплата. По този начин бедните субсидират богатите, доколкото доходите на последните се увеличават, което се отразява благоприятно на капиталистическата икономика. Наличието на бедни в обществото е предпоставка, от друга страна, за създаването на работни места за средната класа, в частност в сектора за социален и административен контрол, социалните грижи и т.н.

Негативната характеристика на бедността логично води към нейната интерпретация като социален проблем. При теоретичното интерпретиране на проблема бедност се прилагат два основни подхода:¹

- Първият разглежда бедността като аспект на индивидуалната ситуация

- Вторият я определя като аспект на социалната ситуация

При първия подход бедността се определя на базата на жизнения минимум, необходим за физическата дееспособност (оцеляването) на индивида или семейството. Методът на измерване, използван тук, се означава като линия (праг) на бедността. Определя се чрез дохода, необходим за удовлетворяване минимума жизнено важни потребности, като за установяването ѝ се ангажират съответни експерти.

През 60-те години на 20 в. концепцията за жизнения минимум е заменена от концепцията за относителната бедност (депривация)². Съгласно новата концепция бедността отразява не само и даже не толкова доходите (икономическите ресурси) на домакинството, колкото неговия начин и равнище на живот, качеството на живота като цяло. При този подход следва да се разграничават две понятия – бедност и депривация (лишеност, лишения). Депривация може да съществува независимо от бедността, например вследствие на лошо здраве или социална изолация. Депривацията може да бъде както причина, така и следствие на бедността. Но във всеки случай тя трябва концептуално да се отделя от бедността.

Индивидът се счита за беден, даже когато му стигат парите за физическо оцеляване, но не са достатъчни за поддържане приемлив за дадено общество стандарт на живот. В съвременното развито общество става актуален нов набор от жизнено необходими потребности, като той постоянно се разширява. Това, което е обективно необходимо на човека, което се изисква и очаква от обществото, зависи преди всичко от конкретните обществени условия. Именно тези обстоятелства определят какво да се разбира под бедност. Съгласно новата концепция за бедността съществено се повишава летвата, под която започва бедността. В жизнения минимум се включват вече както физиологически, така и социални потребности. Едновременно с това се изменят и самите физиологически потребности, доколкото човек започва да се облича и храни по-добре.

Теорията за относителната депривация решава проблема от гледна точка на благосъстоянието. Това понятие е по-широко от термина „доход“, който изразява сумата от текущите пари за единица време. Благосъстоянието описва качеството и условията на живот на семейството, това за какви материални и духовни ценности са изразходвани парите, в какво се влагат те – в образованието на децата, в културни развлечения, в преквалификация, в поддържане здравето или само за хранене, облекло и транспорт. По такъв

¹ Добренъков В.И., А.И.Кравченко. Социология, Москва, 2003, с.420-425

² От *deprivation* - лишение

начин, понятието благосъстояние не само разкрива възможностите за потребление, но и определя социалната позиция на индивида (семейството).

Доходът определя покупателната способност на индивида, но изборът на стоки и услуги зависи и от индивидуалните способности, равнището на образование и общата информираност за състоянието на пазара. Потреблението при това, не се свежда само до покупка на стоки. В него се включва още придобиването на дефицитни стоки чрез връзки, бартерен обмен, водене на домашно стопанство. Освен това, благосъстоянието в широк смисъл се определя не само от потреблението, но и от нематериалните ресурси, като здраве, условия на труд, общуване и т.н. Подобни блага се разпределят не по пазарни канали, а чрез семейството, трудовата организация, съседството и др. От съществено значение е и държавната политика по благосъстоянието (т.е. преразпределението на доходите, социалното осигуряване, субсидиите и др.), която се провежда с цел вторично преразпределение на националния доход така, че да се намали неравенството, предизвикано от първичното разпределение. Вследствие на всичко това, паричните доходи на населението не се явяват точен измерител на неговото материално благосъстояние.

И така, концепцията за относителната депривация се явява алтернатива на измерването на бедността на основата на дохода. В нейните рамки се прилагат два метода: а) изследване на качеството на живот; б) изследване условията на живот (здраве и достъп до медицински услуги, заетост и условия на труд, икономически ресурси, квалификация и образование, семейство и социални отношения, жилище и местни условия на живот, свободно време, безопасност за живота и собствеността, политически ресурси).

В резултат на развитието и задълбочаването на концепцията за относителната бедност възниква съвременната парадигма за акумулираната депривация. Изследването на бедността в нейните рамки се провежда на три етапа.

На първия етап се определя условна величина на прага на бедността в показатели, свързани с дохода. Използват се два показателя: относителен доход и метод на социална политика (минимална пенсия).

На втория етап се изгражда „профил на благосъстоянието” на нискодоходните групи с отчитане възможностите за сравняване на разчетните данни за мащабите на бедността със статистическите данни за медианното разпределение на доходите на населението.

На третия етап по предварително подбрани индикатори на благополучието (така наречените „проблемни индикатори”) се сравняват нискодоходните групи и населението като цяло. Сред тези индикатори са: социално-демографски данни; доход; образование; заетост и безработица; здраве; социални отношения; жилище; политическо отчуждение.

Като цяло може да се заключи, че депривацията, измерена по критериите на теорията за условията на живот, съществено се отличава от бедността, измерена по равнището на доходите. Мащабите на акумулираната депривация са по-малки от мащаба на бедността, разчетен по прага на бедност, определен от доходите.

В нашата страна са установени четири групи показатели, изпълнението на които предполага състояние на бедност³:

³ Национален план за борба с бедността и социалната изолация, 2004 г.

- ✓ Липса на достатъчно доходи за задоволяване на основни жизнени потребности;
- ✓ Липса на достъп до производствени ресурси (земя, активи, капитал, кредити);
- ✓ Липса на възможности за намиране и започване на работа;
- ✓ Ограничен достъп до основни социални услуги като образование, здравеопазване и др.

В специализираната икономическа литература са описани множество методи за определяне на линията или прага на бедност, които предполагат използването на различни техники и даващи информация за равнището на бедност, нейната дълбочина, острота и т.н. Методът на потребителската кошница, разглеждан в рамките на абсолютния подход за измерване на бедността, служи за установяване на т. нар. екзистенц-минимум и социален минимум. Екзистенц минимумът характеризира възможно най-ниската степен на задоволяване на потребностите на човека. Гаранциите, които той осигурява не превишават равнището на минималното човешко оцеляване. Те стигат до физиологическото и биологическо възпроизводство на човека. Социалният минимум гарантира по-висока степен на задоволяване на материалните потребности. Той се възприема като „паричен (ценови) измерител на съвкупността от стоки и услуги, необходими за удовлетворяването на тези потребности на индивидите, които са възприети за минимални при конкретните икономически условия”⁴.

Методът на потребителската кошница предполага структурирането на кошница от хранителни и нехранителни стоки и услуги, чиито състав и тегла се определят от това дали ще се измерва долна или горна граница на бедност. След като кошницата се напълни със съответните стоки и услуги, следва нейното остойностяване по текущи пазарни цени. Въз основа на това следва определянето на абсолютната линия на бедност. Националният статистически институт изчислява индекси на цените за малка по състав кошница от сто на брой социалнополезни и жизненонеобходими стоки и услуги.⁵ Целта е да се получат представителни за страната данни за цените на малка кошница от 100 стоки и услуги, заплащани от домакинствата в страната. Въз основа на това се изчисляват индекси, измерващи средното изменение на цените на тези стоки и услуги, които са от съществено значение за биологичното и социално съществуване на отделния човек и домакинство със сравнително ниски доходи. Това означава, че претеглянето им в малката кошница се извършва с данните за паричните разходи на най-нискодоходните 20% от лицата в домакинствата, които се получават от наблюдението на домакинските бюджети, ежемесечно осъществявано от Националния статистически институт (НСИ). При изчисляване на тези индекси се използва изчислителна процедура, идентична с прилаганата за получаване на индекса на потребителските цени. Потребителската кошница се формира въз основа на два основни критерия: паричните разходи, на които стоките и услугите са представители, да имат най-голямо тегло в бюджета на нискодоходните български домакинства или в кошницата да бъдат поставени стоки и услуги, без които е невъзможно нормално физическо и социално съществуване. В кошницата се включват всички основни хранителни стоки. Не трябва да съществуват ограничения по

⁴ Павлов, Н. Социално осигуряване. Свищов, 1998 г. с. 177.

⁵ Индекс на цените за малка по състав кошница от 100 на брой социалнополезни и жизненонеобходими стоки и услуги. Методология. <http://www.nsi.bg>

отношение на храненето, тъй като от това зависи жизнеспособността на нацията, като цяло. Същевременно от кошницата се изключват алкохолът и тютюневите изделия като стоки, както и направените разходи за тях, тъй като те не са жизненонеобходими за човешкото съществуване. Малката кошница съдържа 100 стоки и услуги, разпределени в три основни потребителски групи: хранителни стоки – 52; нехранителни стоки – 35; услуги – 13.

По отношение на обхвата на домакинствата, за които се изчисляват тези индекси, по данни от наблюдението на домакинските бюджети, са обособени 10 групи от еднакъв брой лица, подредени по техния общ доход. Практически чрез класическата статистическа техника на групиране става възможно да се получат отделни подсъвкупности от лица в състава на домакинства, отличаващи се по равнище на общ доход. Това позволява да се разграничат отчетливо групите на първите 20% от население на страната, което живее сравнително най-бедно. Регулярно получаваната емпирична информация показва, че бюджетите на тази част от населението най-съществено се влияе от стопанските реформи и трудностите в прехода към пазарна икономика

В рамките на абсолютния подход за измерване на бедността, наред с метода на потребителската кошница, макар и не толкова познати съществуват и други, наречени още алтернативни методи – метод на Оршански и метода на относителния дял на храната (на Енгел). Тези могат да се отнесат условно към методите, определящи абсолютна линия на бедност, поради това че съдържат елемент на относителност. Методът на Оршански се основава на определянето на минималните потребности от храна на изследвания субект, който може да е отделно лице или домакинство. При разглеждането на метода в литературата се поддържа тезата, че отношението между минималните потребности на едно домакинство и неговите потребности от храна е константна величина като цяло за домакинствата или за отделни групи домакинства. Алтернативен метод за установяване прага на бедност е т. нар. метод на относителния дял на храната (линия на Енгел). Този метод предполага определяне на частта от общите разходи на домакинството, които се разходват за храна. Тук се установява обратна зависимост, т.е. колкото по-големи са разходите за храна на едно домакинство, толкова то е по-близо до прага на бедност или бедните домакинства имат по-големи разходи за храна.

За установяване прага на бедност се използва и т. нар. относителен подход, при който прагът на бедност се определя в процент от средното равнище на доходите или разходите на населението. Данните за равнището на бедност показват относителният дял на бедните под линията на бедност, определена като 60 % от медианния еквивалентен доход. Възприемат се стойностите на Лаекен индикаторите на бедност⁶, даващи представа за равнището на бедност не само общо, в национален мащаб, но и по установени признаци – възраст, пол, трудов статус, наличие на деца в семейството и т.н.

Използването на относителния метод за определяне на относителната линия на бедност, обаче, не гарантира задължително правилност в избора му, поради това че в недобре развитите страни медианния доход се изчислява от доходи, които непрекъснато търпят обезценка. Това възпрепятства точното оценяване на прага на бедност. В същото време, обаче относителния метод отразява икономическата ситуация в страната, което само по себе си е достатъчно показателно за обосноваване на оптимална и ефективна социална

⁶ Лаекен индикаторите за бедност са въведени през 2001 г. в Лаекен от Европейския съвет на държавните и правителствени ръководители.

политика с адекватни социални отговорности и ангажираност в осигуряването на доходи за съществуване на нискодоходните групи от населението – получатели на социални плащания с безвъзмезден характер. Този метод, известен още като релативен, се отличава с висока степен на разбираемост в методологията, която го прави достъпен и лесно обясним на широката аудитория, т.е. отличава се с голяма информативност. Използва се за изчисляване на относителна линия на бедност на национално равнище по точно определени признаци.

Редица са факторите, които обуславят бедността. Те притежават, както обективен, така и субективен характер.

Към обективните фактори отнасяме: международен фактор; равнище на развитие на икономиката; равнище на доходите (равнище на работната заплата); равнище на безработицата; равнище на социалните плащания.

Към субективните фактори, детерминиращи бедността спадат :наличието на определен вид заболявания; наследствено предаване на бедността; нежелание за изпълнение на обществено полезна дейност; ниско образователно и квалификационно равнище.

Както се вижда много и разнообразни по своя характер са факторите, които влияят върху формирането и нарастването на бедността. Едни са специфични за страната ни, други имат международни измерения, трети са свързани с човешкия капитал, други с наличните природни и географски ресурси, със състоянието на местната инфраструктура и т.н. Следователно бедността може да бъде измерена посредством монетарни и немонетарни индикатори – от равнището на доходи до трудовия пазар, услугите, географските особености и други. Тяхното обхващане, а още повече тяхното анализиране не може да се осъществи в рамките на разработения проект. Затова се насочихме в настоящата разработка главно към разкриването равнището на заплащането, което в определена степен е функция на нивото на развитието на икономиката и оказва съществено влияние върху разпространението и дълбочината на бедността в нашата страна.

Доходът е основен критерии, чрез който се идентифицира бедността. В страната се наблюдава известно различие в реалните доходи на наетите лица в различни региони на страната.

От статистическите данни, с които разполагаме, могат да се направят следните основни изводи и препоръки:

Първо. Най-висока средна заплата за първото и второто тримесечие на 2010 г. е получавало населението от Югозападния район (съответно 750 и 772 лв.). Като най-висока е средната заплата в София (столица) – (819 лв. и 841 лв.). В столицата е съсредоточена голяма част от административния апарат, както и значителна част от икономиката на страната. Същевременно заплащането за един и същи вид труд в сравнение с останалите райони в страната е значително по-високо;

Второ. Най-ниска средна заплата за първо и второ тримесечие на настоящата година статистиката отчита в Южния централен район (510-529 лв.). Интересно е да отбележим, че втората по големина област – Пловдивска, значително изостава от столицата по разглеждания показател (542-561 лв.). Разликата в средната заплата е около 280 лв. в полза на столицата. Както вече изтъкнахме затова има и съответни причини, но въпреки това разликата е значителна. Варненска област също е на по-задна позиция от столицата, макар, че изпреварва Пловдивска област (592-616 лв.).

Трето. Най-ниска е средната работна заплата във Видинска област (435-455 лв.). Почти двойно по-малко от тази в столицата. С под 500 лв. средна работна заплата са областите: Кърджали (453-480 лв.), Хасково (454-471 лв.), Търговище (461-480 лв.), Силистра (469-492) лв., Ловеч (471-498 лв.), Монтана (471-498 лв.), Благоевград (478-492 лв.), Плевен (480-498 лв.), Разград (484-500 лв.), Смолян (491-484 лв.) и др.

Четвърто. Експертите от споменатите райони посочват, че основната причина за бедността и нейното нарастване се корени преди всичко в неработещата икономика. Това, разбира се, не е новост, отнася се почти за цялата страна. Така например експертите от Кърджали смятат, че застоят на икономиката в региона е поради липса на свежи пари, които да се насочат към инвестиране в машиностроенето, леката, добивната и преработвателната промишленост, традиционни за този регион. Намалването на субсидиите за тютюнопроизводителите също е една от причините за снижаване на доходите, като се има предвид, че селското население в разглеждания регион е заето предимно с отглеждането на тютюн. Това налага нова и последователна законодателна, регионална и индивидуална инициатива, която да пренасочи населението към нови видове аграрни дейности. По конкретно възможностите за съживяване на икономиката, според специалистите от Кърджали, са:

- Създаване на стратегии за подпомагане и съживяване на традиционните местни отрасли на производството и стимулиране развитието на туризма и съпътстващите го услуги;

- Отваряне на пътя за Комотини (Гърция) и съживяване на търговията (традиционна за Кърджали), което би дало шанс на голяма част от дребните търговци да развият успешен бизнес;

- На този етап тютюнопроизводството няма реална алтернатива и закриването му би било пагубно за голяма част от живеещите в селата. И все пак ако то трябва да бъде заместено, най-удачно е да се даде приоритет на животновъдството.

Експертите, занимаващи се с този проблем или имат допирни точки с него от Силистра смятат, че значително се е свило производството, както и дейността в останалите сфери и се е освободила значителна част от трудоспособното население. Проблемът се свързва с липсата на инвестиции и стратегии на местно равнище за развитието на икономиката. Специалистите от Силистра предлагат да се приложат мерки, които да стимулират местния бизнес за разкриване на нови работни места. Трябва обаче на национално равнище да се създадат условия за производството и реализация на местното българско производство, т.е да се засили протекционизмът.

Докато специалистите от Смолян считат, че техния регион е специфичен и в момента вниманието е насочено към туризма, който досега се е развивал сравнително добре. През последните години е имало известно съживяване на икономиката, свързано със строителния бум в зимните курорти – Пампорово, Стойките и др., където са били наети в строителството част от населението на региона. Получени са доходи и от продажби на земи в този регион. Икономическата и финансовата криза обаче в настоящия момент е спряла значително притока на туристи към този регион, особено в новопостроената туристическа база, а това не предоставя възможност да бъде привлечен допълнително персонал;

Ако задълбочим анализа и се насочим към заплащането по икономическите дейности ще установим, че съществуват съществени различия в

заплащането им. И тъй като икономическите дейности не са разпределени равномерно, то и средната работна заплата в отделните области на страната е различна.

През 2009 г. най-висока е била средната годишна работна заплата в сферата на: производство и разпределение на електрическа и топлинна енергия и на газообразни горива – 15 857 лв.; създаване и разпространение на информация и творчески продукти; далекосъобщения – 15 671 лв. финансови и застрахователни дейности – 15 363 лв.; професионални дейности и научни изследвания – 10 279 лв.

От статистическите данни, с които разполагаме можем да направим извода, че най-ниска е средната годишна работна заплата в хотелиерството и ресторантьорството – 4420 лв. Или от всички изпълнявани конкретни икономически дейности ресторантьорството заедно със селското, горското и рибното стопанство е с най-ниска средна годишна работна заплата – 5272 лв.

В основата на българската система за социално подпомагане е залегнала програмата за гарантиран минимален доход, имаща за цел подпомагане на най-бедните семейства чрез отпускане на месечни, целеви и еднократни помощи. Размерът на социалните помощи се определя на база на гарантиран минимален доход и система от диференцирани по отделни социални групи проценти, зависещи от здравословното състояние, възрастта, състава на семейството, статута на индивидите и т.н. При определяне правото на социално подпомагане се отчитат всички видове доходи в т. ч. – доходи от работна заплата, пенсии, наеми, ренти, аренды, детски добавки и други. Доходите трябва да бъдат под определен диференциран минимален доход, а размера на помощта се определя като разлика между него и наличния разполагаем доход (в зависимост от вида на помощта – от предходния месец или за шест месеца преди отпускане на помощта). Личните доходи на индивидите и семействата се заявяват от тях на декларативен принцип, а достоверността на декларираното се проверява по служебен път. Отпускането на месечната социална помощ е съпроводено от извършване на социална анкета⁷, която има за цел „установяване наличието на условията за упражняване на правото на социално подпомагане” и която се изразява в проверки на място, проучване на документация и събиране на информация от социалните работници за кандидат-бенефициентите. Критериите за достъп до месечни социални помощи включват освен доходен и имуществен тест (размер на жилището, наличие на движима и недвижима собственост – потенциален източник на доходи, спестявания, влогове и дялови участия и т.н.). Лицата с доказани активи над определените в закона размери, нямат право на месечно подпомагане, независимо че личния им доход, може да бъде под диференцирания минимум. Задължително условие за отпускането и получаването на месечни социални помощи, гарантиращи минимален доход, е полагането на обществено-полезен труд, освен в случаите на майчинство или когато възрастта и/или здравословното състояние на лицето не позволяват това.

⁷ "Социална анкета" е дейност по установяване наличието на условията за упражняване на правото на социално подпомагане, извършена от социални работници в Дирекция "Социално подпомагане", която се изразява в проверки на място, в проучване на документация и събиране на информация. Вж. Допълнителни разпоредби, §, т.11, Закон за социално подпомагане, Обн. ДВ. бр.56 от 19 Май 1998 г.

Освен месечните помощи съгласно чл.9 от ППЗСП, на гарантирания минимален доход се базират и еднократните помощи (съгласно чл.16 от ППЗСП).

През периода 2004-2009 година за областите – обект на настоящето изследване се наблюдават следните тенденции:

- *Област Видин*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в общините: Белоградчик, Бойница, Брегово, Видин, Грамада, Димово, Кула, Макреш, Ново Село, Ружинци и Чупрене, към Агенцията за социално подпомагане за посочения период.

Относно социалните помощи, съгласно чл.9 от ППЗСП (най-масовите социални неконтрибутивни платежи), в разглеждания период се отчита спад на броя на случаите, като за 2004 г. те са съставлявали общо 9 651 броя, докато през 2009 г., техния брой вече е силно редуциран и представлява общо 3 806 броя. В стойностно измерение това са съответно 3 237 081 лв. за 2004 г., срещу 1 841 776 лв. за 2009 г.. През 2005 г. се отчита най-голям размер на средства, отпуснати за месечни помощи съгл. чл.9 от ППЗСП – 3 806 755 лв. на потребителите на тази социална програма във Видинска област, поради промяната в размера на гарантирания минимален доход на 55 лв., спрямо дотогавашните 40 лв. Общините, които са с най-много участници в програмата за ГМД на територията на Видинска област са общините Видин, Димово и Брегово, а с най-малко участници и съответно най-малко разходвани средства са общините Бойница, Грамада и Макреш.

За задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности на лицата и семействата се отпуска еднократна помощ веднъж годишно, съгл. чл.16 от ППЗСП. През годините броя на случаите свързани с получаването на еднократни помощи в област Видин варира от 447 бр. (2004 г.) – 37 582 лв., през 451 бр. (2006 г.) – 41 472 лв. и достигат до 361 бр. (2009 г.) – 43 401 лв., което показва техния променлив характер, явяващ се резултат основно от замисъла на този вид социални помощи.

- *Област Силистра*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в общините: Алфатар, Главиница, Дулово, Кайнарджа, Силистра, Ситово и Тутракан, към Агенцията за социално подпомагане за посочения период.

Съгласно чл.9 от ППЗСП, с месечни помощи в разглеждания период се подпомагат общо 4 152 бр. за 2004 г., съответно 2 955 бр. през 2007 г. докато през 2008 г., техния брой вече представлява 1 887 броя. В стойностно измерение това са съответно 1 546 204 лв. за 2004 г., срещу само 797 538 лв. за 2008 г.. През 2005 г. се отчита най-голям размер на средства, отпуснати за месечни помощи съгл. чл.9 от ППЗСП – 1 760 283 лв. на социално слаби лица в Силистренска област, дължащи се на промяната в размера на гарантирания минимален доход на 55 лв., спрямо дотогавашните 40 лв. Общините, в които се наблюдават най-много на брой участници в програмата за ГМД на територията на Силистренска област са общините Дулово, Кайнарджа и Силистра, а с най-малко участници и съответно най-малко разходвани средства по тази програма са общините Алфатар, Ситово и Тутракан.

Отпуснатите еднократни помощи – веднъж годишно, съгл. чл.16 от ППЗСП, през наблюдаваните години в област Силистра, варират от 376 бр.

(2004 г.) – 29 569 лв., през 77 бр. (2006 г.) – 6 536 лв. и достигат до 62 бр. (2008 г.) – 12 540 лв., което демонстрира определен спад на интереса на социално слабите към този вид социално помощи във връзка със завишения контрол и усложнената процедура по отпускането им.

- *Област Смолян*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в 10 общини, а именно: Баните, Борино, Девин, Доспат, Златоград, Мадан, Неделино, Рудозем, Смолян и Чепеларе, към Агенцията за социално подпомагане.

По програмата за ГМД, месечните социалните помощи, съгласно чл.9 от ППЗСП, за разглеждания период се отчита спад на броя на случаите, като за 2004 г. те са съставлявали общо 3 023 бр. на стойност 809 783 лв., докато през 2009 г., техния брой повтаря вече очертаната тенденция на намаляване и представлява общо 886 бр. на стойност 318 255 лв.. През 2005 г. се отчита най-голям размер на средства, отпускани за месечни помощи съгл. чл.9 от ППЗСП – 829 440 лв. на потребителите на месечни помощи в област Смолян, отново поради вече изтъкнатата причина – промяна в размера на гарантирания минимален доход. Общините, в които се отчита най-висок брой участници в програмата за ГМД на територията на тази област са съответно Девин, Смолян и Мадан, а с най-малко участници и съответно най-малко изплатени помощи по нея са общините Доспат, Борино и Чепеларе.

Съгласно чл.16 от ППЗСП (еднократна помощ веднъж годишно), през разглеждания период, броя на случаите на подпомагане с еднократни помощи в област Смолян варира от 234 бр. (2004 г.) – 22 586 лв., 77 бр. (2006 г.) – 6 536 лв. и достигат до 57 бр. (2009 г.) – 13 161 лв., което се дължи на вече коментиранияте причини в останалите две области.

На основание на поднесената статистическа информация в текста и в приложенията към него, могат да се направят следните по-важни изводи:

Първо. Поради същността и философията на програмата за ГМД, въздействието ѝ върху подпомаганото население в изследваните области е в посока – редуциране на дълбочината и остротата на бедността. В случая не е уместно да се говори за извеждане на хората от бедността, а по-скоро може да се използва понятието „омекотяване” на бедността.

Второ. И в трите изследвани области, ежегодно се наблюдава трайна тенденция към понижаване на броя на лицата, кандидатстващи за участие в програмата за ГМД, а от там и на разходите, които се правят за изплащане на месечни социални помощи. Причината, следва да се търси в няколко посоки, а като основни причини за това можем да посочим следните:

- ✓ програмата трябва да стимулира икономическата активност на трудоспособните лица, поради което нееднократно се променят нормативните изисквания за достъп до нея;

- ✓ въвеждане на изискването „помощи срещу работа”, което редуцира броя на участниците в програмата;

- ✓ големият брой програми за временна заетост и не на последно място законодателните опити от страна на изпълнителната власт да въведе ограничение в срока на получаване на месечните социални помощи⁸.

⁸ Още с първоначалното влизане в сила на Закона за социално подпомагане, социалните помощи се отпускаха без ограничение за получаване във времето, а тяхната обусловеност беше свързана единствено с потребностите на бенефициентите. В следствие се въведе времеви лимит, целящ ограничение на периода за получаване до 18 месеца, до 12 месеца и накрая до 6

Първо. Разпространението на програмата за ГМД по брой случаи и съответно по разходвани средства, илюстрира превес на бедните като част от общото население, в област Видин, следвана от област Силистра и област Смолян.

Второ. С приемането на официална линия на бедност, българското правителство изпълнява своя ангажимент в рамките на тристранния Пакт за икономическо и социално развитие на България. Пактът изисква „поставяне на линията на бедността в основата на системата за социална защита“. В контекста на това изискване, следва в бъдеще този показател да се внедри в практиката на системата за социално подпомагане, още повече, че неговия размер е приет с консенсус от представителите на социалните партньори в рамките на Националния съвет за тристранно сътрудничество.

- Програма за целево енергийно подпомагане

Условията и редът за отпускане на целева помощ за отопление на лица и семейства през отоплителния сезон се урежда посредством Наредба №РД-07-5 за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление на МТСП от 16.05.2008 г.⁹ (за периода след 2008 г.) и по силата на Наредба №5 от 30.05.2003 г., със същото наименование¹⁰.

Целта на програмата за подпомагане с целева енергийна помощ е осигуряването на средства за отопление на лицата и семействата в тежко социално положение. Регламентът за достъпът до програмата практически се припокрива изцяло с този, който се прилага в програмата за ГМД.

Право на целева помощ за отопление имат лицата и семействата, чиито средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на молбата-декларация е по-нисък или равен от диференцирания минимален доход за отопление и отговарят на условията на Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане (чл.10 и чл.11).

Диференцираният минимален доход се определя отново чрез коригиране на ГМД с диференцирани за отделните социални групи проценти, но с по-високи стойности, което предполага включването на по-голям брой участници в програмата. Това, от своя страна, прави програмата за целеви енергийни помощи, с по-широк обхват, т.е. покрива по-голям контингент бедни лица спрямо останалите програми на национално ниво.

През периода 2005-2009 година за областите – обект на настоящето изследване, се наблюдават следните тенденции:

- *Област Видин*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в общините: Белоградчик, Бойница, Брегово, Видин, Грамада, Димово, Кула, Макреш, Ново Село, Ружинци и Чупрене, към Агенцията за социално подпомагане.

месеца. Измененията не се отнасят за определени категории лица като например: майки (осиновител/ка), самотни родители, настойници, бременни жени (след 3-тия месец на бременността), лица с трайни увреждания, лица полагащи грижи за тежко болен член на семейството, хора страдащи от психични заболявания и т.н., а касаят само онези които са безработни в трудоспособна възраст и нямат здравословни проблеми.

⁹ Вж. Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление издадена от министъра на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 49 от 27.05.2008 г., в сила от 27.05.2008 г.

¹⁰ Вж. Наредба № 5 от 30.05.2010 г. за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, обн., ДВ, бр. 53 от 2003 г.

Относно целевите помощи за отопление в разглеждания период се отчита противоположна на тенденцията с месечните социални помощи (чл.9 от ППЗСП), т.е. наблюдава се нарастване на броя на отпуснатите заповеди, като за 2004 г. те са общо 5 146 бр., докато през 2009 г., техния брой вече е общо 9 135 бр. През 2008 г. се отчита най-голям брой на кандидатстващи за този вид помощ, т.е. на подали молби-декларации – 11 412 бр. През същата година се наблюдава и най-голям брой мотивирани откази за отпускане на помощи за отопление – 2 453 бр., поради наличие на обективни обстоятелства нарушаващи нормативните изисквания на ЗСП и ППЗСП, Наредбата за отпускане на целеви помощи за отопление и др. Общините, които са с най-много участници в програмата за целево подпомагане с помощи за отопление на територията на Видинска област са общините Видин, Димово и Ружинци, а с най-малко участници и съответно най-малко разходвани средства по тази програма са общините Чупрене, Грамада и Макреш.

- *Област Силистра*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в общините: Алфатар, Главиница, Дулово, Кайнарджа, Силистра, Ситово и Тутракан, към Агенцията за социално подпомагане.

Съгласно публикуваната информация, с целеви помощи за отопление в разглеждания период се подпомагат общо 1 385 бр. за 2005 г., съответно 5 153 бр. през 2007 г. докато през 2009 г., техния брой вече е 5 585 бр. През 2009 г. се отчита най-голям брой кандидатстващи за средства за отопление – 7 143 бр. молби-декларации в Силистренска област. В същата година са направени и най-много откази по подадени молби – общо 1 558 бр. Общините, в които се наблюдават най-много на брой участници в програмата за целеви помощи за отопление на територията на Силистренска област са общините Дулово, Тутракан и Силистра, а с най-малко участници и съответно най-малко разходвани средства по тази програма са общините Алфатар, Ситово и Кайнарджа.

- *Област Смолян*

Информацията се базира на данните, подадени в годишните отчети на дирекциите за социално подпомагане в 10 общини, а именно: Баните, Борино, Девин, Доспат, Златоград, Мадан, Неделино, Рудозем, Смолян и Чепеларе, към Агенцията за социално подпомагане.

По програмата за целеви помощи за отопление през разглеждания период се отчита значително покачване на броя на подпомаганите, като за 2004 г. те са съставлявали общо 2 986 бр., докато през 2009 г., техния брой е общо 6 434 бр.. През 2009 г. се отчита най-голям брой кандидатстващи по тази социална програма – 7 689 бр. Най –голям брой откази за отпускане на целеви помощи за отопление, обаче, са направени предходната 2008 г. – 1 297 бр. при подадени 7 336 бр. молби-декларации. Общините, в които се отчита най-висок брой участници в програмата за подпомагане с енергийни помощи за отопление на територията на тази област са съответно Девин, Смолян и Мадан, а с най-малко участници и съответно най-малко изплатени помощи по тази програма са общините Доспат, Златоград и Борино.

На основание на поднесената статистическа информация в текста, могат да се направят следните по-важни изводи:

Първо. Енергийната програма е със сравнително по-широк обхват, който включва лица и семейства с равнище на потребление, вместищо се в определено по-широки граници;

Второ. Според сега действащата Наредба №РД-07-5 за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление, целенасочеността на енергийната програма е висока, т.е. тя изпълнява в известен степен превантивна функция – да предпазва застрашените от изпадане в бедност.

Трето. Целевите помощи за отопление имат съществено влияние върху бедността и социалното изключване. Те имат за цел намаляване равнището на бедност и най-вече разрива, който е настъпил между равнището на потребление на бедните лица и границата на бедността.

В настоящият проект са разработени теоретико-концептуалните основи на бедността. Очертани са основните моменти на поставения и трудно разрешим проблем. Определена е факторната обусловеност на бедността. Разгледани са доходите като основен фактор при дефинирането на бедността. Същевременно трябва да се отбележи, че не винаги икономическият просперитет е водещият фактор за решаването на проблемите с безработицата. Особено актуални и полезни се оказват разглежданите проблеми относно гъвкавостта на трудовия пазар, на икономическата заетост, политика за социално подпомагане.

Практиката сочи, че не винаги икономическият растеж се свързва с низходяща безработица. „Нерешен проблем са дълготрайната и скритата безработица. Всеобщо е виждането, че заетостта трябва да се разглежда като превенция на бедността, като се разкъса порочния кръг конкурентоспособност – безработица – бедност - престъпност. Това изисква част от средствата по фондовете за постигане на икономически растеж и конкурентоспособност да се пренасочат към борбата с бедността и безработицата, което ще рефлектира и върху ограничаването на масовата „дребна“ престъпност”.¹¹

Социалната реалност разкрива, че социално-икономическото развитие на страната ни, след осъществените реформи и връхлетялата ни криза ускори процеса на разслояване и доведе до прогресивно обедняване на населението. Безспорно е, че съществуват механизми, които държавата може да противодейства чрез използването на програми и мерки на това социално явление, с които от практическа гледна точка и в определена степен се оказват продуктивни. Някои от тях са временни, други - с продължителен период на действие. Разгледани са основните програми и мерки, които са реализирани през 2010 год.. Направени са съответни препоръки, които са посочени в изложението от позициите на конкретните изпълнители на програмите и мерките за заетост. Ефектът от тяхното приложение и възникналите проблеми при усвояването им бе разисквано с експерти и специалисти от териториалните подразделения на Агенцията по заетостта. Очертани са основните трудности, които съпътстват тяхното практическо приложение.

Преодоляването на бедността е проблем, който изисква не само полагането на усилия от компетентните институции, но и от самите индивиди. Извеждането и прилагането на политики “антибедност”, съобразени с конкретните особености на региона, с перспективното развитие, с

¹¹ Златкова, А. Проблеми и насоки на борбата с бедността в Европа. *Economic Thought*, issue: 6/2005, pages, 119, on www.ceeol.com.

индивидуалните особености, спомагат да се намали ръста на безработицата, а оттам да се въздейства върху бедността в посока на нейното намаляване.

Областите и общините са основни административно-териториални единици в страната. В условията на финансова децентрализация и засилване на ролята на местното самоуправление, провеждането на анализа на регионални нива, съответстващи на административно-териториалните единици в страната, позволява направените изводи и препоръки да се превърнат в конкретни политики за преодоляване на бедността.

Общините като самоуправляващи се териториални общности имат необходимия административен капацитет, за да поемат инициативата за реализиране на мерки и политики „антибедност” на местно равнище. Те са основните единици, разполагащи със структури и административен капацитет за усвояване на предприєдинителните и структурните фондове на ЕС.

Използвана литература:

1. Златкова, А. Проблеми и насоки на борбата с бедността в Европа. *Economic Thought*, issue: 6/2005, pages, 119, on www.cceol.com.
2. Добренъков В.И., А.И.Кравченко. Социология, Москва, 2003
3. Павлов, Н. Социално осигуряване. Свищов, 1998 г. с. 177.
4. Годишни отчети на Агенция за социално подпомагане за периода от 2004-2009 година.
5. Закон за социално подпомагане, Обн. ДВ. бр.56 от 19 Май 1998 г.
6. Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление издадена от министъра на труда и социалната политика, обн., ДВ, бр. 49 от 27.05.2008 г., в сила от 27.05.2008 г.
7. Наредба № 5 от 30.05.2010 г. за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, обн., ДВ, бр. 53 от 2003 г.
8. Наредба № 5 от 30.05.2010 г. за условията и реда за отпускане на целеви помощи за отопление, обн., ДВ, бр. 53 от 2003 г.
9. Национален план за борба с бедността и социалната изолация, 2004 г.
10. Правилник за прилагане на закона за социално подпомагане, Приет с ПМС № 139 от 5.07.2002 г., обн., ДВ, бр. 67 от 12.07.2002 г.
11. <http://www.nsi.bg>