



Душка Петкова Димова е дългогодишен преподавател в катедра “Труд и социална защита” по дисциплините Социална политика и Социално осигуряване и социално подпомагане. Води и магистърски курс “Осигурителни и социално-защитни стратегии”.

Научните ѝ интереси са най-вече в областта на социалната политика.

Основни публикации: “Социална политика и социално осигуряване” – 1993 г.; “Фирмена социална политика” в съавторство – 1993 г.; “Социална политика” – учебник – 1997 г.; “Социална политика (гържавна, общинска и фирмена)” – в съавторство – 2000 г.; “Осигурителни и социалнозащитни стратегии” – монография – 1999 г.; “Социална политика и социални дейности (есета, анализи и технологии)” – в съавторство – 2003 г.

Публикувала е статии в научни списания у нас и в чужбина.

ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Душка Димова

Приемането на България в Европейския съюз е свързано с изпълнението на поредица изисквания и промени в икономическата и социалната политика на страната. Трудностите за социалната политика са свързани с няколко обстоятелства:

първо, с относително краткия период, през който се наложи радикално да се промени социалният модел. Това означаваше ограничаване на ролята на гържавата в такива важни за живота на хората области, като социално осигуряване, здравеопазване, образование и др. и създаването на частни структури, предлагащи платени услуги;

второ, с ниското социално-икономическо равнище, от което България трябваше да започне адаптирането си към по-високите цели, задачи и социални стандарти на Европейския съюз;

трето, с обстоятелството, че самата Европейска социална политика е в процес на непрекъснато разширяване и обогатяване, на възприемане на нови принципи, подход и конкретни препоръки към страните – членки на ЕС. Част от тези страни, чийто социалнополитически решения са служили като еталон за българската социалнополитическа практика през последните петнадесет години, сами извършват реформи в социалната област, стремейки се, от една страна, да отразят новите насоки на развитие, начертани от ЕС, и от друга, да се съобразяват с националните си особености и традиции. Именно постигането на европейска социална интеграция, при съблюдаване на националните особености на страните, стои в основата на трудностите за развитието на единна европейска политика и поражда дискусии както в теоретичен план, така и при приемането на конкретни решения в ЕС. Този извод се подкрепя и от анализите на някои учени – изследователи, за които ще стане дума в изложението.

Според Хаинц Ламперт¹ възможностите за развитие и прилагане на една обща социална политика за всички страни (включително и за новоприсъединилите се) зависят от няколко фактора: от политическата воля на носителите на европейската социална политика, от това, доколко е възможно възприемането на една компромисна концепция (интересите на различните страни да бъдат поставени “под една шапка”), от социалнополитическите факти и екстремно големия брой различия в социалнополитическите нормативни системи. Когато става дума за екстремно голям брой различия в националните социални законодателства, се посочват обикновено пенсионните осигурителни системи. Едва ли има две страни, в които да има еднакви изисквания и условия за пенсиониране, еднакви пенсионни схеми, равнища на пенсиите, еднакъв обхват на различните категории в осигуряването и пр. В областта на социалното осигуряване като цяло европейското осигурително право² е възприело два подхода за интеграция на социалните законодателства: координация и хармонизация. Първият подход цели да се осигури постоянно обществено осигуряване на хората, които преминават от една страна в друга, а вторият подход установява стандарти за характера и съдържанието на националните осигурителни системи.

Същият автор различава три концепции за интеграция, отразени в документите на ЕС:

- ◆ конкурентната концепция;
- ◆ концепцията за хармонизация;
- ◆ концепцията за функциониращо договорно състезание.

Според първата концепция социалната интеграция може да се постигне най-добре, ако почива на пазарната интеграция, а не на институционалната такава. Само с премахването на пречките за търговия и свободно движение на труд и капитали би се усилила способността за икономически растеж. Подобряването на трудовите и жизнените условия може да бъде трайно и продължително само като следствие от икономическия напредък. За икономически по-слабите страни се счита, че конкурентоспособността би се пречатствала и икономическото развитие би било ограничено, ако се провежда политика на относително силно нарастване на работната заплата и на социалните плащания.

Привържениците на хармонизиращата концепция критикуват горното твърдение като подчертават, че в общия пазар, при наличието на свободна конкуренция, производителите от страни с ниски работни заплати и ниски осигурителни вноски ще упражнят социален гъмпинг по отношение на останалите страни, а това ще действа като спирачка на икономическия растеж и в едните, и в другите страни. Друго следствие може да бъде изтичането на капитали в страните с евтина работна ръка и създаването на проблеми за трудовия пазар в развитите страни. Върху този проблем акцентират критиките си и синдикалните движения в развитите страни. За да се избегне “социалния демонтаж”, представителите на втората концепция изискват да се дефинират и въведат в практиката на всички страни – членки на Общността, минимални социални права. Последните трябва

¹ Lampert, Lehrbuch der Sozialpolitik, Springer-Verlag, Berlin, 1998, s. 404.

² Ръководство по европейско и международно осигурително право, Consensus program, S., 1999.

да изграят ролята на “принудителни европейски правила”, чрез които изравняването на трудовите и социалните норми ще се извърши на по-високо равнище.

Третата концепция изисква в конкуренцията да се сложи определен ред, така че да се постигнат поставените политически цели пред Общността. А политическите цели на Общността се свеждат до: сигурност на икономическия и сигурност на социалния напредък на страните членки. Предпоставка за постигането на тези цели е свободното движение на производствените фактори, но при определени социални условия – не само от правен, но и от фактически порядък. Концепцията за социално-договорното състезание изисква условията за конкуренция да са общовалидни. Например колективните трудови договори да бъдат гарантирани във всички страни – членки на ЕС, социалният диалог да стои в основата на всички решения в трудовата и социалната област и пр.

Като изследват задълбочено процесите на социалнополитическа интеграция на страните от Европа, двамата немски автори – Райнер Мюлер и Михаел Шнитерман¹, подчертават, че е необходимо да се премине от фазата на “негативна” интеграция към “позитивна” такава, което ще рече, че от развитието на общ пазар, функциониращ на “свободен ход”, следва да се премине към институционализиране на социалните права, успоредно със създаването на европейски социалнополитически институции. Трудността на този процес идва от различното равнище на развитие на страните и от различията в обхвата и съдържанието на социалните права, гарантирани чрез националните законодателства. Доказателство за това са различията, установени в четирите типа държави на благоденствието: скандинавски, немски, английски и латински. Докато за скандинавските страни е характерна социалнополитическа практика, чийто приоритети са стимулиране на достъп до пазара на труда и гарантиране на едно базово равнище на сигурност за всеки, германският тип държава на благоденствието (Германия, Австрия) провежда политика на компенсирание на липсата на заетост и на доходи и като цяло – обезщетяване на индивидите при всички форми на несигурност. Базова сигурност се гарантира само за навлезлите, но неостанали в трудовия пазар лица. Английският тип държава на благоденствието няма за приоритет стимулиране на трудовия пазар, но чрез изравнителни плащания и чрез прилагане на строга селективност и проверка на нуждата гарантира базови доходи на нуждаещите се. Латинските държави (Испания, Португалия, Италия и в по-малка степен Франция) са представени от авторите като “недоразвити държави на благоденствието”, тъй като в голяма степен декларираните социални права не са превърнати в реални шансове за населението. У тях все още липсват или са недостатъчни необходимите правни, институционални и социални преобразования, които да гарантират нужната сигурност.

Въпреки различията, като основен общ проблем и изпитание за интеграционните социалнополитически процеси се явява бедността. За разлика от здравното и пенсионното осигуряване, където е възможно и се осъществява известно стандартизиране на основните изисквания, в борбата с бедността е възможно регионализиране, наред с тенденциите за европеизиране на всички национални политики. Необходима практическа стъпка в това отношение е уеднаквяването на критериите за заетост, даващи право на осигуряване и достъп до социално подпома-

¹ Müller, Schnittermann, Sozialpolitik als Gestaltungsvertrag, Köln, 1992.

гане. Въвеждането на европейски стандарти – примерно по отношение на границата на бедността, ще даде възможност за субсидиране на по-бедните държави от европейските институции.

Друг основен проблем е изграждането на добре функциониращи европейски социалнополитически институции, които да провеждат цялостната политика на Съюза. Както казват посочените немски автори, “Пътят от един Общ пазар до една “Социална Европа” е едва започнал. Според тях трябва да се върви от “икономическо” към “социално” гражданство.

Един поглед върху важни моменти от социалнополитическата практика на ЕС показва, че процесът на действителната социална интеграция не протича гладко, въпреки общото съгласие, че е необходим и неотменим. Проследявайки този процес, трябва предварително да отбележим, че европейската социална политика, част от която е и социалната политика на ЕС, се развива както чрез документи на ЕС, така и на Съвета на Европа, създаден през 1949 г. Сред най-важните документи – договори на Съвета на Европа, източник на основополагащи принципи за социалната политика на Съюза са: Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Европейската социална харта, Европейският кодекс за социално осигуряване, Европейската конвенция за предотвратяване на изтезанията и нечовешкото или унижително отношение, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. От значение за изграждане на нови субекти на социалната политика са: Европейската харта за местно самоуправление, Европейската рамкова конвенция за трансгранично сътрудничество и Конвенцията за участие на чужденците в обществения живот на местно равнище. Последната има за цел да осигури предоставянето на реални граждански и политически права за чуждите граждани, които пребивават постоянно в съответните местни общности.

Приетата през 1961 г. Европейска социална харта и допълнителният протокол към нея от 1988 г. систематизират широк кръг основни социални права, между които:

- ♦ правото на движение на работници между страните, равното третиране по отношение на трудовите и жизнените условия, хармонизирането на условията за семейно подпомагане;
- ♦ правото на съответстващо заплащане на труда и свободен избор на професия и професионално образование, безплатни посреднически услуги;
- ♦ правото на свободно коалиране, стачки и гр.
- ♦ правото на еднакво третиране на жените и мъжете при заплащане на труда;
- ♦ правото на участие на работниците при решение на технологични и структурни промени;
- ♦ правото на здравна закрила и сигурност на работното място;
- ♦ сигурност за децата и младежите;
- ♦ гарантирането на минимален доход и закрила на възрастните хора;
- ♦ възможно най-пълното интегриране на инвалидите в трудовия и обществен живот.

Европейският кодекс за обществено осигуряване и ревизията към него от 1990 г. целят гарантиране на минимално равнище на закрила, в т.ч. медицинско обслужване, осигуряване при болест и трудова злополука, майчинство, безработица, инвалидност, наследствени пенсии, семейни добавки и пенсии за изслужено време и възраст. Този документ отразява равнището на най-добрите европейски осигу-

рителни системи и е отправен документ за усъвършенстване на социалните законодателства в по-изостаналите страни.

Други важни нормативни актове на Съвета на Европа, които са възприети като основа на социалните интеграционни процеси за страните – членки на ЕС, включително и за новоприсъединяващите, са: Европейската конвенция за обществено осигуряване, Европейската конвенция за социална и медицинска помощ, Европейската конвенция за правното положение на работниците мигранти. Последните две конвенции имат голямо значение за защита правата на мигриращите работници, тъй като задължават всяка договаряща страна да предостави на законно пребиваващите на територията на други договарящи страни същите права, както на собствените си граждани. Тези документи налагат принципа за равно третиране на чуждестранните работници в своите страни и с това облекчават мобилността на работната сила между европейските държави.

Както ще стане ясно от следващото изложение, новата Програма за социална политика на ЕС е инспирирана в голяма степен от стратегиите, разработвани от Съвета на Европа в областта на заетостта, на социалното сближаване, на трудова и социалната интеграция на хората с увреждания. В тези стратегии правителствата на страните се насърчават за разширяване достъпа до труд на лица, които са безработни и търсят заетост чрез различни форми, включително “обучение през целия живот”, ефикасното партньорство между частния, държавния и неправителствения сектор, изключването на всякакъв вид дискриминация в националните служби по заетостта.

Чрез примерната политика, разработена от Съвета на основата на принципите за пълноценно гражданско участие и независими доходи, европейските държави се насърчават да възприемат единна политика за хората с увреждания, която да премахне всички пречки – образователни, психически, семейни, културни, социални, професионални, финансови или архитектурни пред интеграцията им в трудовия и обществен живот. Социалното сближаване – като един от водещите приоритети на Съвета на Европа, предполага полагане на усилия от всички държави за интеграция на различните етноси и малцинствени групи чрез превръщане на социалните права в реалност за всички. Пътят за постигане на това е преодоляване на социалната изолация и утвърждаване на човешкото достойнство на всички хора, независимо от различията между тях.

Цитираните документи на Съвета на Европа дават основание да се говори за Европейска социална политика в един по-широк контекст, като политика за социално развитие на всичките 46 държави – членки на Съвета, а не само на страните, принадлежащи към Европейския съюз. Нещо повече, може да се каже, че Съветът на Европа, който е и по-стара организация, още със създаването си включва цели и задачи, свързани предимно със защитата на социалните права на гражданите, докато Европейският съюз е създаден като икономическа организация за сътрудничество, чийто социални цели в началото са били съпътстващи. От тази гледна точка е обясним фактът, че документите на Съвета на Европа са основополагащи за социалната политика на ЕС както в първите години от съществуването му, така и в наши дни. Известна част от документите на ЕС имат операционализиращ характер, те превеждат идеите и принципите на Съвета на Европа на езика на действието, като посочват начина и времето за осъществяване на възприетите политики.

Едно връщане във времето – към началните и по-късните документи на ЕС, показва процеса на развитие и обогатяване на социалнополитическата практика на Съюза, чието основно ядро е социалната интеграция между страните.

Със сключването на Римския договор от 1957 г., който се явява правен фундамент на Европейската общност, се поставя началото на една наднационална социална политика, имаща за цел да отреагира на негативните социални последици от развитието на Общия пазар. В чл. 2 от Договора могат да се открият социалните цели на Общността. Там се казва: “Задача на Общността е да стимулира в рамките на съюза хармоничното и балансирано развитие на икономическите дейности, наред с постигане на устойчив и неинфлационен растеж, без увреждане на околната среда, висока степен на уеднаквяване на икономическото поведение, максимална трудова заетост и социална защита, както и социално и икономическо сближаване и солидарност между държавите-членки”¹. Конкретните задачи, които произтичат от посоченото, се отнасят до:

- ◆ свободата и сигурността на движение на работната сила, които се разглеждат като предпоставка за икономическа интеграция;
- ◆ провеждането на съвместна работа между страните – членки на Европейската общност, по отношение на: принципите за изравняване на заплащането на труда на мъжете и жените, създаването на принципи за обща политика в областта на професионалното образование;
- ◆ създаването на Европейски социален фонд, който да играе ролята на политически инструмент за смекчаване на негативните последици на интеграционните процеси.

Реализирането на тези задачи се осъществява чрез приемането на поредица директиви и препоръки – като тези от 1968 г. за свободното движение на работната сила вътре в Общността; за социалното осигуряване на мигриращите работници от 1971 г. и др. Нов тласък на наднационалната политика на Съюза дават срещите на държавните ръководители на страните членки в Хага през 1969 г. и Париж през 1972 г. Възприема се като необходимо взаимодействието между икономическата и социалната политика, чрез което се променя обхватът на регулираните дейности. Като приоритетни задачи се възприемат: координирането на политиките за заетостта и образованието, подобряването на жизнените и трудовите условия, участието на работниците в управлението на стопанските организации и др.

Чрез Директива № 79/7 от 1978 г. на Съвета на ЕИО се въвежда принципът за постепенно изравняване на мъжете и жените в областта на общественото осигуряване. В случая постепенното прилагане на този принцип се разбира като възможност държавите да отлагат задължителното му прилагане по отношение на възрастта за пенсиониране за изслужено време и старост до датата, когато стане възможно фактически такова равенство.

Приемането на нови страни – членки на ЕС – Гърция, Испания и Португалия, в периода между 1972 и 1985 г. поставя пред социалната политика на Съюза нови предизвикателства. Това са страни с по-ниско икономическо и социално развитие, които, от една страна, създават възможност за неравнопоставеност в конку-

¹ Правни разпоредби на Европейския съюз относно социалната закрила, Phare, Consensus programme, 1, С., 1998.

рентната борба (следствие от включването на по-ниски социални разходи в цените) и, от друга, застрашават пазарите на труда в старите страни членки поради големите миграционни потоци от работна сила към тях. Пред социалната политика на Съюза се появяват за разрешаване два основни проблема:

- ♦ гарантиране на основни социални права на мигриращите, чрез които да се препятства дискриминацията на работна сила от страни с различно равнище на развитие и по този начин да се осъществи на практика идеята за свободно движение на стоки, капитали и работна сила;
- ♦ гарантиране на равнопоставеност в конкурентната борба, за да се стимулира икономическото и социалното развитие в по-изостаналите страни – членки на Съюза.

Въпреки че нямат обвързваща сила, а само политическо и психологическо въздействие за приемане на решения от държавите членки, особено значение имат две основни препоръки на Съвета от 1992 г. Това са: Препоръка № 92/441 за Общите критерии относно достатъчните средства и социалното подпомагане в системите за социална закрила и Препоръка № 92/442 относно уеднаквяване на целите и политиките за социална закрила.

Като отчита, че бедността и процесите на социална изолация са нараснали, първата препоръка насърчава солидарността с най-непривилигированите и уязвими слоеве от обществото и настоява за зачитане на човешкото достойнство като основно човешко право.

Втората препоръка се отнася до разработването на стратегия за сближаване политиките на държавите членки в областта на социалната закрила и до принципите, на които следва да се изгражда същата. Принципите, които се възприемат, са: равенство в третирането, като се избягват всякакви форми на дискриминация, справедливост и максимална ефективност на организациите за социална защита. Конкретните насоки, в които следва да работят държавите членки, се отнасят до:

- ♦ гарантиране на ресурси на всички граждани, които да отговарят на човешкото им достойнство;
- ♦ гарантиране на съответен стандарт на живот в случаите, когато лицата прекратяват своята трудова дейност;
- ♦ разработване на подходяща социална защита на лицата, упражняващи свободни професии.

В периода след 1990 г. в почти всички документи на ЕС, посветени на социалната политика, проличават нови насоки за развитие на европейския социален модел. На преден план се извежда връзката между икономическата и социалната политика в рамките на отделните страни и съответно взаимодействието между икономическата и социалната интеграция на страните в рамките на ЕС. В конкретен план се поставят въпросите за гарантиране на заетост на работоспособното население и същевременно за повишаване на производителността на труда на основата на качествено образование и професионална подготовка на населението. Особено значение се отдава на сближаването на социалнозащитните системи на страните, като се отчитат различията, породени от националните особености, както и правото на гарантиран минимален доход.

Трябва да се отбележи, че разработването на политиката за минималните доходи на ЕС започва при вече съществуващи практики в някои от страните – член-

ки на Съюза. Още през 60-те години такава политика се провежда в Дания, Холандия и Великобритания, от 80-те години и във Франция и Люксембург. Като причини за възникването на политиката на гарантирания минимален доход най-често се сочат: кризата в “държавите на благоденствието” и невъзможността дори високоразвити страни да се справят с феномена “бедност”. Отчита се, че старите методи за борба с безработицата, пораждаща бедност, вече не са ефикасни и е необходимо изграждането на нов тип социалнозащитни системи.

В резултат на усилията на Европейската комисия и на решенията на Европейския съвет в Лисабон, Ница и Малта европейските правителства се ангажират с нова стратегическа цел за следващото десетилетие, а именно “Европа да стане най-конкурентоспособна и динамична икономика на познанието, която е в състояние да поддържа устойчив икономически растеж и да осигурява повече и по-добри работни места и по-тясно социално сближаване”¹. В контекста на тази нова цел е разработена нова европейска програма за социална политика, насочена към усъвършенстване на европейския социален модел. Усъвършенстването на европейския социален модел следва да се разбира като съхраняване на европейските социални ценности на солидарност и справедливост, при същевременното подобряване на икономическите достижения. За пръв път в документ на ЕС е подчертана като “ключова” връзката между икономическата и социалната политика, възможността и необходимостта социалната политика да се разглежда като важен фактор за повишаване на производителността. Този нов възглед променя изцяло отношението към разходите за образование, здравеопазване, квалификация и изисква на тях да се гледа като на многократно възвращаеми инвестиции. Счита се, че за адаптиране на икономиката към промяната е необходимо така да се насочват социалнозащитните системи, че да осигуряват формирането на добре подготвена и ефективна работна сила. На образованието и подготовката, достъпни за всички, се разчита и за засилване на процесите на социална интеграция както вътре в отделните страни, така и в ЕС като цяло.

Един опит за систематизация на характерните черти на европейския социален модел, стоящ в основата на Европейската социална политика през следващото десетилетие, показва следното:

първо, това е модел, съчетаващ изискванията за добри социални условия с изискванията за висока производителност и високо качество на произведените стоки и услуги;

второ, това е модел, при който социалнополитическите практики на страните – членки на Съюза, трябва да водят до повишаване на конкурентоспособността на същите и на ЕС като цяло по отношение на САЩ и Япония;

трето, това е модел, който трябва да способства за устойчив ръст на европейската икономика;

четвърто, този модел има за своя приоритетна цел социалното сближаване между отделните социални слоеве и групи в страните, както и между държавите – членки на Съюза, отчитайки различията между тях.

Новата програма за социална политика на ЕС е разработена на основата на оценка за икономическата и социалната ситуация на европейските страни и на

¹ Обръщение на Комисията на Европейските общности – Брюксел, 2000.

предизвикателствата, които стоят пред Съюза в резултат на настъпилите промени в света през и след 90-те години.

Като слаби страни за ЕС се отчитат:

- ◆ по-ниското равнище на заетост в обслужващия сектор в сравнение със САЩ;
- ◆ по-ниските показатели за заетост на жените в сравнение със САЩ;
- ◆ по-ниските показатели за заетост на лицата от възрастовата група от 55 до 65 години;
- ◆ недостигът на умения в областта на информационните технологии във всички страни на Европа;
- ◆ дълготрайната структурна безработица;
- ◆ очертаното регионално неравновесие.

Що се касае до промените след 90-те години, те се отнасят основно до технологичните, икономическите и социалните следствия от глобализацията, които засягат както развитите, така и по-изостаналите страни.

В резултат на анализа на икономическата и социалната ситуация в Европа се стига до извода, че преодоляването на тези слаби страни може да стане чрез установяване на трайно взаимодействие между образованието, политиката по заетостта и икономиката. Генералното решение на проблема се търси в развитието на т.нар. икономика на познанието. Икономиката на познанието предполага решаването на няколко важни социални задачи:

- ◆ осигуряване на равен достъп на всички слоеве от населението до качествено образование;
- ◆ разширяване на периода на обучение, т.е. учене през целия живот;
- ◆ широк достъп до информационните средства и получаване на компютърна грамотност, отговаряща на нуждите на хората.

За социалните системи на държавите – членки на ЕС, остава важната задача да се променят така, че да отговорят на горните изисквания, тъй като в противен случай биха се увеличи безработицата, бедността и социалната изолация.

Заслужава да бъдат отбелязани няколко характерни момента на Новата програма за социална политика на ЕС. Преди всичко трябва да бъде изтъкнато основното ѝ послание, че **икономическият растеж сам по себе си не е цел, а средство за постигане на по-добър жизнен стандарт за всички**. Така формулирано, посланието отразява виждането, че социалната политика и съответно социалната интеграция между страните се издигат на по-високо равнище, а социалните цели стават равностойни на икономическите. Оттук следва, че в интеграционните процеси между страните икономическите критерии ще бъдат важни, но не единствени при оценката на необходимостта и възможността дадена страна да бъде присъединена към Съюза. В обръщението на Комисията на европейските общности до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите от м. юни 2000 г. се казва: “В стремежа си за присъединяване към Европейския съюз страните-кандидатки целят развиване на техните икономики, общества и социални системи в синхрон с държавите-членки. Тяхната цел е повишаване на жизнените и социалните стандарти, както и подобряване на икономическите показатели и повишаване на заетостта в дългосрочен план. Страните-кандидати не само са изправени пред основните предизвикателства, произтичащи от трансформирането и адаптирането на своите системи, но също

така и пред много от проблемите, стоящи пред сегашните държави – членки на Европейския съюз”¹.

Друг характерен момент в Новата програма за социална политика на ЕС е прилаганият подход. Няколко ключови думи характеризират този подход: пълна заетост и качество на труда, качество на индустриалните отношения, конкурентоспособност и качество на социалната политика.

Осигуряването на пълна заетост и качество на труда като подход означава не само създаване на повече работни места, а преди всичко на такива работни места, които да отговарят на интересите както на работниците, така и на работодателите, да гарантират високо качество и съответно справедливо трудово възнаграждение и благоприятни условия на труд.

Качеството на индустриалните отношения като подход означава издигане на по-високо равнище на съгласуваността в решенията и действията на държавата, синдикатите и работодателите. Консенсус между социалните партньори трябва да се търси както при разработване на програмите за икономическо реструктуриране и за решаване на произтичащите от това социални проблеми, така и при определяне на начините и средствата за тяхното осъществяване.

Качеството на социалната политика като елемент на новия подход предполага създаване на реални възможности за гарантиране на основните социални права на гражданите, достъпни за всички качествени социални услуги и като цяло – високо равнище на социалната закрила.

Постигането на новите цели и задачи на Общността следва да се осъществи чрез: доразвиване или адаптиране на законодателствата на отделните страни, използване на социалния диалог като най-ефикасен начин за балансиране на интересите на социалните субекти в областта на трудовите и социалните отношения, ефективно използване на структурните фондове и в частност на Европейския социален фонд и не на последно място – прилагане на метода на координация между социалнополитическите практики на страните – членки на ЕС.

Без да се подценяват приоритетните цели в Програмата за социална политика на ЕС относно индустриалните отношения и начините за насърчаване на международното сътрудничество, в следващото изложение ще се спрем по-подробно на целите, отнасящи се до заетостта и качеството на социалната политика, които са основа за разработване на поредица от национални документи.

“Да се реализира пълният потенциал на Европа за заетост чрез усилия за повишаване равнището на заетостта, доколкото е възможно, до 70 % през 2010 г. и увеличаване броя на заетите жени до над 60 % през 2010 г. при отчитане на изходните позиции в държавите-членки.”² Така формулирана, целта изисква: да се подобри достъпът до пазара на труда на всички социални групи, да се увеличи броят на качествените работни места и по-конкретно на онези, свързани с икономиката на знанията, да се подобри способността за заетост на хората чрез развитието на т.нар. учене през целия живот, да се създадат повече работни места чрез насърчаване на предприемачеството и създаване на подходяща среда за развитие на малкия и средния бизнес, да се премахнат всички пречки за развитието на сферата на услугите, фирмите да се приспособят към нови форми за организация на труда,

¹ Цитираното Обръщение на Комисията на Европейските общности, с. 11.

² Цитираното Обръщение на Комисията на Европейските общности, с. 19.

да се реформират системите за образование с цел да отговорят на идеята за “образование на всички през целия живот”.

Като отговор на поставената в Програмата цел стратегията за заетост на ЕС разработва система от индикатори, чрез които да се анализира и проектира заетостта във всяка страна – членка на Съюза, включително и кандидатите за присъединяване. Първата група индикатори се отнася до промяна в качествените характеристики на извършваната работа. Чрез тях трябва да се наблюдава движението на лицата към групите с по-високи или по-ниски трудови възнаграждения, движението на лицата към групата на заетите по безсрочен трудов договор и степенята на удовлетвореност от извършената работа.

Втората група индикатори се отнася до уменията, продължаващото обучение и развитието на кариерата. С тях се цели проследяване на движението на лицата към по-висока степен на образование чрез участие в различни форми на обучение и образование. Наблюденията се извършват върху: процента на населението в трудоспособна възраст, което участва в различни форми на обучение, процента на работната сила, която участва в обучение, необходимо за работата, процента на използващите компютри в професионалната си дейност.

Равенството на половете се наблюдава чрез индикатори, отразяващи възможностите за равно третиране на двата пола в заетостта. Наблюдават се коефициентите за заетост на мъжете и жените, коефициентите на безработица, съотношението между часовата работна заплата на мъжете и жените.

Здравето и безопасността на условията за труд също са обект на стратегията. Те се наблюдават чрез различни индикатори, най-важният от които е броят на трудовите злополуки на 100 000 заети лица.

Развитието и разпространеността на гъвкавите форми на заетост както и възможността чрез тях да се гарантира стабилност на заетостта се наблюдават чрез индикаторите за: относителен дял на заетите на непълно работно време спрямо всички заети, относителен дял на заетите по срочен трудов договор спрямо всички заети, начините и формите на защита на работещите по тези гъвкави форми на заетост.

Особено голямо значение се отдава на групата индикатори, свързани с достъпа на всички търсещи работа до пазара на труда. Поради хетерогенността на тази група, в зависимост от статуса и възрастта на безработните се наблюдават данни за: коефициента на заетост по възрастови групи и по образователен ценз, коефициента на дългосрочно безработните, коефициента на безработните от възрастовата група 15-24 години, процента на населението на възраст 18-24 години, които са без средно образование и не се обучават. От значение за социалната политика, а не само за политиката по заетостта, е и групата на възрастните безработни (от 55 до 64 години) и застрашените от безработица преди пенсиониране.

Като си има предвид, че семейното положение и отглеждането на деца оказва влияние върху заетостта на активното население и особено на жените, стратегията за заетостта на ЕС предвижда наблюдение на заетостта в групата от 25 до 50 г. с деца и без деца, както и на данни за посещаемостта на децата до училищна възраст в детски заведения. Това се прави с цел да се установи връзката между развитостта на обществената мрежа от детски заведения и равнището на заетостта и препоръчването на конкретни мерки за облекчаване на родителските грижи и поддържане на заетостта сред жените.

С оглед недопускането на дискриминация, стратегията за заетост изисква наблюдаване на заетостта по етнически групи, проследяване – чрез коефициентите на заетост на инвалидите, на усилията на държавата за осигуряване на условия за пълноценен живот на хората с увреждания, а чрез коефициентите на заетост на населението от възрастовата група от 55 до 64 г. се следи доколко хората в предпензионна възраст срещат затруднения за трудова си реализация и съответно за изпълняване на изискванията за пенсионно осигуряване.

Предвид по-високите цели, които се поставят в стратегията за заетост на ЕС, а именно на базата на по-високото качество на работната сила да се постигне по-висока производителност, за целите на анализа и проектите се използват индикаторите за БВП на едно заето лице и на един отработен час, отработени часове от един зает и процент на населението в трудоспособна възраст, което притежава средно образование.

Ако стратегията за заетост на ЕС, претворена чрез националните стратегии за заетост, цели решаването на проблемите предимно на национално равнище, Новата програма за социална политика на Съюза предвижда интегративни мерки, които да подпомогнат и облекчат националните практики. Тук могат да се отнесат мерките за насърчаване на сътрудничеството между изследователските центрове и университетите на европейско равнище, за използване на Европейския социален фонд за инвестиции в образованието, за разгръщане на дискусии по темата “учене през целия живот” и използването на информационни технологии, за разпространение на най-добрите практики в областта на политиката по заетостта.

Интегративните мерки на ЕС включват действия за реално реализиране на свободното движение на работници чрез премахване на препятствията пред географската мобилност. Правото на свободно движение изисква нормативни промени – както от старите членове на Съюза, така и от кандидатите, в областта на пазара на труда и социалното осигуряване. Сложността на този процес предполага сближаване на законодателствата на държавите членки, отнасящи се до условията за допускане и работа на граждани от други страни, при едновременното отчитане на демографските проблеми, ситуацията на пазара на труда и проблемите на държавите в преход. Важни стъпки в това отношение са опростяването и разширяването на регламентите относно социалното осигуряване на работниците мигранти и относно свободното движение на работници, предприетите действия за премахване на препятствията пред мобилността на научните работници, учащите и стажантите.

Качеството на социалната политика е другата важна приоритетна цел на Новата програма за социална политика. В Обръщението на Комисията на ЕС до Съвета, Европейския парламент, Икономическия и социален комитет и Комитета на регионите, тази цел е формулирана така: “Да се модернизира и подобри социалната закрила в съответствие с преминаването към икономика на познание, с промените в социалните и семейните структури и да се затвърди ролята на социалната закрила като фактор на производителността.”¹ В същия документ тази цел е декомпозирана в следните подцели:

- ◆ насърчаване на социалната интеграция;

¹ Цитираното Обръщение на Комисията на Европейските общности, с. 25.

- ♦ насърчаване на равенството между половете;
- ♦ затвърждаване на основните права и борба с дискриминацията;
- ♦ модернизиране и подобряване на социалната закрила.

Ядро на политиката за насърчаване на социалната интеграция е борбата за предотвратяване и премахване на бедността и социалната изолация. Насоките, които се дават на правителствата, в това отношение се отнасят до разработване на национални планове за действие, разработване на показатели и на тяхна основа изследвания на бедността и факторите, които я предизвикват. За преодоляване на социалната изолация се изисква разработването на мерки, гарантиращи заетост на уязвимите групи, в т.ч. на лицата с увреждания, етническите групи и хората, застрашавани от бедност поради продължителна безработица. Обръща се внимание върху факта, че социалната изолация е феномен, борбата с който изисква координираните усилия на много социални субекти: държавата, синдикатите, работодателите, неправителствените организации и обществените организации. Подчертава се ролята на образованието и на равния достъп на всички до качествено обучение, за преодоляване на социалната изолация и за постигане на равнопоставеност на трудовия пазар.

Равенството между мъжете и жените е едно от първите социални права, възприети от ЕС. В Новата програма за социална политика на Съюза обаче равенството между половете се разглежда като основен елемент на социалния и икономическия прогрес на Съюза. Насърчаването на "пълноценното участие на жените в икономическия, научния, социалния, политическия и гражданския живот" се счита за необходимо, тъй като е "ключов елемент на демокрацията". Препоръката, която ЕС отправя към социалните партньори във всяка страна, е да обърнат особено внимание на: равното заплащане, половата десегрегация на пазара на труда и съчетаването на семейния и трудовия живот.

Поради важността си за социалната интеграция, борбата с дискриминацията и затвърждаването на основните човешки права е формулирана като самостоятелна подцел на стратегическата цел за по-високо качество на социалната политика. Тук се има предвид разработването на конкретни мерки за забрана на дискриминацията в областта на заетостта и социалната защита на основата на расов или етнически произход, религиозни убеждения или вярвания, увреждания, възраст или сексуална ориентация. Съществена част от мерките, предвидени в Програмата, се отнасят до създаване на условия за трудова и социална интеграция на хората с увреждания.

Модернизирането и подобряването на системите за социална закрила е необходимо условие за адаптиране на същите към изменилите се демографски, икономически и социални условия, както и за превръщането на тези системи във важен фактор за повишаване на производителността на труда. На практика това означава разработване на механизми за гарантиране на сигурни и справедливи трудови и социални доходи, устойчиви на промените пенсионни системи, достъпно за всички и качествено здравеопазване. От решаващо значение за изграждането на модерни и в същото време стабилни социалнозащитни системи е сътрудничеството между страните – членки на Общността, и възприемането на най-добрите практики. Като обща цел на Съюза стои разработването на средносрочни и дългосрочни перспективи за развитието на системите за социална закрила, в т.ч. на

пензионно-осигурителните системи, които в най-голяма степен се влияят от промените.

Значението на Новата програма за социална политика за по-нататъшното развитие на социалните интеграционни процеси може да се открие най-добре в заключителната част на Обръщението на Комисията. Там се казва: “Новата програма предвижда конкретни действия и предложения на Комисията, както и политическата рамка, в която всички заинтересовани могат да открият своето място и която мобилизира инструментите на Общността за съвместно постигане на напредък при пълно спазване на разнообразието на системи и политики на територията на Европейския съюз.”¹ От казаното се открояват два акцента на бъдещата европейска социална политика:

- ♦ съвместно постигане на напредък чрез мобилизиране инструментите на общността и
- ♦ отчитане на различията в националните системи за социална защита.

Реализацията на големите цели на общността не би могла да се осъществи без необходимите финансови инструменти.

Европейският социален фонд, регламентиран с Римския договор и претърпял поредица от реформи, има за задача да подкрепя мерките за намаляване на безработицата, за развитие на човешките ресурси и социалната интеграция в трудовия пазар. Чрез него се финансират дейности за създаване на равни възможности, за развитие на образованието и професионалното обучение.

Европейският фонд за регионално развитие, създаден през 1975 г., има функцията да подпомага преодоляването на регионалните различия в Общността. Понастоящем фондът се регулира чрез регламент № 1261/ от 1999 г. на Европейския парламент и има за цел да подпомогне икономическото и социалното сближаване, като стимулира стабилизирането на икономическия потенциал, повишаването на заетостта и икономическия растеж. Финансовата подкрепа чрез фонда е насочена към развитие на инфраструктурата, създаване на малки и средни фирми, инвестиции в образованието и здравеопазването.

Фондът за сближаване, функциониращ от 1993 г., има за цел да подпомогне по-слабите страни членки и да финансира главно инфраструктурни проекти и проекти за опазване на околната среда.

За държавите – кандидати за членове на Съюза, от изключително значение са структурните фондове.

С регламент на Съвета № 1267 от 1999 г. е създаден специален структурен фонд за подпомагане подготовката за членство в ЕС на държавите кандидати включително и на България. Този фонд носи наименованието “Инструмент за структурна политика за присъединяване” (ИСПА) и подкрепя финансово проекти в сферата на опазването на околната среда и проекти за подобряване на транспортната инфраструктура. Със средствата на този фонд могат да бъдат финансирани проекти в размер до 75 % от стойността на същия, а останалите средства трябва да бъдат набавени от съответната държава. Подобен характер има и създаденият също през 1999 г. фонд САПАРД, който има предназначението да подпомага предприєдинителните мерки на държавите кандидати в областта на селското стопанство. Проектите по този фонд могат да бъдат финансирани

¹ Цитираното Обръщение на Комисията на Европейските общности, с. 32.

също до 75% от стойността им. Характерното за тези два фонда е, че тяхното действие се прекратява с приемането на страните за редовни членове на Съюза.

Много и разнообразни са финансовите инструменти, които ЕС предлага на новоприєдиняващите се страни. За усвояването на тези средства е необходимо обаче държавите да изпълнят поставените условия и да съблюдават определените за целта срокове. Основно задължение е страните да осигурят финансово своята част от стойността на проектите, което е затрудняващо условие за страни с изостанала икономика.

В поредицата от финансови инструменти на ЕС не може да не се посочи и Програма “ФАР-партньорство”, чиято цел е подпомагане на икономическите и социалните реформи в страните на Централна и Източна Европа. Програмата подпомага финансово микропроекти от местно и регионално значение за подобряване сферата на услугите, развитието на туризма и екотуризма, развитието на консултантски услуги за бизнеса, развитието на бизнес партньорството на местно ниво. Заедно с това програмата има за цел да насърчава участието на неправителствените организации в създаването на условия за устойчиво икономическо и социално развитие на общините и регионите.

Вниманието, което бе отделено на развитието на интеграционните процеси в Европа в нормативен и финансов аспект, не е случайно. Многообразието, проблематичността и перспективата на тези процеси не могат да бъдат обхванати и анализирани в рамките на една студия, но прегледът на основни моменти от социалната политика на ЕС бе необходим, за да се оцени направеното и да се видят предизвикателствата пред социалната политика на България в следващите години.

С влизането в сила на Споразумението за асоцииране на България към ЕС през 1995 г. страната ни започва подготовка за сближаване на българското законодателство с правото на Европейския съюз. Започва реформа в социалната сфера, резултат от която са новите закони в областта на социалното осигуряване, социалното подпомагане и здравеопазването. Въвеждат се принципи и структури, присъщи на социалните системи на развитите европейски страни. Приватизацията навлиза и в сферата на традиционни социални дейности като образование, здравеопазване, социално обслужване. Независимо от недостатъците на първите закони, които проличават по-късно, още преди 2000-та година се слага началото на преструктуриране на социалната сфера съобразно европейските принципи и критериите за присъединяване към ЕС. Усилията на България за усъвършенстване и координиране на социалното законодателство с това на ЕС са оценени с акта на успешното приключване на преговорите и затварянето на “Глава 13 – Социална политика и заетост”. Този акт е едно признание, че България е приела европейските социални ценности на солидарност и справедливост, при същевременното подобряване на икономическите си постижения и има необходимия потенциал и място в процеса на усъвършенстване на европейския социален модел. В контекста на новите цели на Съюза в областта на социалната политика в страната са приети поредица от нови корекции в трудовото и социалното законодателство. Със Закона за изменение и допълнение на Кодекса на труда от м. март 2001 г. са решени въпроси, отнасящи се до социалния диалог, въвеждането на нови форми на гъвкаво работно време, ограничаването на работодателите за сключване на верижни срочни трудови договори, въвеждането на обезщетението като основа-

ние за прекратяване на трудовия договор и др. С изменението и допълнението на КТ от м. август 2004 г. се уреждат въпроси, свързани с работното време, извънредния труд, осигуряването на почивки и задължението на работодателите да начисляват и изплащат заработеното трудово възнаграждение. За да се ограничи несигурността на работниците, се предвижда при затруднения на фирмата работодателят да изплаща 60 % от дължимото брутно трудово възнаграждение, но не по-малко от минималната работна заплата за страната, като разликата до пълния размер на трудовото възнаграждение остава дължима и се изплаща допълнително със съответната лихва.

На основата на законодателната рамка на Общността, отнасяща се до забраната на расовата и етническата дискриминация при наемането на работа (Директива 2000/43/ЕО) и дискриминацията при наемане на работа на основание религия или вяра, увреждания, възраст и сексуална ориентация (Директива 2000/78/ЕО), у нас се разработи Закон за предотвратяване на дискриминацията. Законът цели да се предостави всеобхватна защита от дискриминация и да се създадат равни възможности за участие в трудовия и обществения живот на всички граждани.

С приемането на Закона за насърчаване на заетостта, влязъл в сила от 01.01.2002 г., се създават условия за пълно прилагане на Европейската стратегия за заетостта. Както е известно, тази стратегия предполага не само създаване на повече работни места, но преди всичко по-качествени работни места, които изискват висока квалификация и компетентност и съответно високо възнаграждение на труда.

В отговор на насоките на ЕС за преодоляване на регионалните несъответствия, Законът за насърчаване на заетостта отчита необходимостта националните стратегии и планове да бъдат допълвани и съобразявани с характера и капацитета на местната икономика, с демографското състояние на регионите и общините. Създадените Регионални съвети по заетостта подпомагат изпълнението на Националната стратегия за заетост, като инициират разработването на програми за устойчива заетост и за заетост на хората в неравностойно положение на пазара на труда за съответните региони.

Поради това че Европейският съюз отдава изключително голямо значение на здравето и здравословните и безопасни условия на труд, през 2002 г. е приета Стратегия на МС за развитие на дейността за безопасност и здраве при работа. В края на 2003 г. е подписано споразумение между социалните партньори за координация на дейността по изпълнението на Закона за здравословните и безопасни условия на труд. Тъй като в ЕС на социалния диалог между социалните партньори се разчита за провеждането на социалната политика във всичките ѝ аспекти, в България още през м. февруари 2002 г. правителството подписва Харта за социално сътрудничество с представителните организации на работниците и служителите и работодателите.

Не може да не бъдат отбелязани усилията на страната ни за интеграция на хората с увреждания към трудовия и обществен живот. В контекста на директивите на ЕС за премахването на дискриминационните практики и установяването на отношения на равнопоставеност на хората с увреждания, у нас е разработена Национална стратегия за равни възможности на хората с увреждания. Целта на стратегията е да систематизира и координира действията на държа-

вата и неправителствените организации за повишаване качеството на живот на хората с увреждания, като се съблюдават европейските принципи и стандарти. Някои от издигнатите в стратегията принципи са:

- ◆ хората с увреждания да имат възможност да участват пълноценно и активно в обществения живот;
- ◆ зачитането на правата и висшите интереси на децата с увреждания да бъде първостепенно съображение във всички действия;
- ◆ хората с увреждания да бъдат подкрепяни в стремежа си да водят независим живот според собствените им разбирания и желания;
- ◆ възникването на увреждане да бъде предотвратявано или да се осигури помощ за неговото преодоляване, с което да се избегнат евентуални усложнения или да се смекчат възможните последици;
- ◆ всяка форма на дискриминация, основана на увреждане, е недопустима.

В стратегията са посочени основните промени, които трябва да се осъществят, за да се реализират тези принципи. Тук спадат: промени в нагласите на самите хора с увреждания, промени в нагласата на обществото спрямо тях, промени в заобикалящата среда, с оглед тя да стане достъпна за хората с увреждания, изравняване на възможностите, правата и задълженията на същите с тези на останалите граждани и др. Една голяма част от конкретните задачи в стратегията се отнасят до допълване и разширяване на законодателството, до възприемане на европейски стандарти за достъпност до обществени сгради, до спортни и културни обекти, до транспортни средства и информационни услуги. Стратегията предлага нов подход към проблема за отглеждане на децата с увреждане, включващ реинтеграцията им в семейната среда при наличието на услуги и помощи за семействата. Конкретни задачи се поставят пред системата за образование, с оглед на това всички деца и възрастни с увреждания да имат достъп до подходящи форми на образование и квалификация. Специално внимание е отделено за разширяване възможностите за трудова заетост при хората с увреждания. Освен различните програми стратегията предвижда стимули за работодателите за наемане на увредени лица и за създаване на подходяща работна среда за тях. Тези стимули, както и други форми за подпомагане на инвалидите, са разписани подробно в Закона за интеграция на хората с увреждания. Извършени са и промени в организацията на дейността, създадена е Агенция за хората с увреждания.

Не е възможно и едва ли е необходимо да се изброяват всички форми за подпомагане на хората с увреждания, за да се уверим, че от гледна точка на нормативната база България е направила нужното, за да отговори на изискванията на ЕС по отношение на интеграцията на хората с увреждания в трудовия и социалния живот на обществото. Онова, което е необходимо в бъдеще, е чрез координираните усилия на всички заинтересовани страни набелязаните мерки да станат реалност.

Повишаването на качеството на социалната политика, в т.ч. на социалнозащитните системи, е важна приоритетна цел на ЕС. Неотмним елемент на тази цел са ограничаването на бедността и социалната изолация, повишаването на качеството на живот във всички страни от ЕС, включително в новоприсъединяващите се. Изхожда се основно от две предпоставки: от правото на достоен живот за всички граждани, възприето като основно право в документите на Съюза, приети на срещите в Ница, Лисабон и Малта, и от разбирането, че, влизайки в ЕС, по-бедните страни ще създадат затруднения за интеграционните процеси както

в икономически, така и в социален план. Оттук и необходимостта от системни действия на държавите за предотвратяване и ограничаване на бедността. На основата на европейските стратегии за пълна заетост и за социално включване в България е приета Стратегия за борба с бедността и социалната изолация през м. октомври 2003 г., а по-късно е разработен и Национален план за борба с бедността и социалната изолация – 2004 г. На основата на анализ за състоянието на бедността като основни фактори, генериращи бедност, са посочени¹:

- ♦ ниското равнище на доходи на населението;
- ♦ неравномерното икономическо и инфраструктурно развитие по региони;
- ♦ затрудненият достъп до производствени ресурси (земя, активи, капитал, кредити);
- ♦ безработицата;
- ♦ неграмотността и ниската степен на образование и квалификация;
- ♦ липсата на нормални жилищни и хигиенни условия на живот и работа;
- ♦ високата заболяемост;
- ♦ утежненият демографски и семеен статус;
- ♦ етническата принадлежност;
- ♦ затрудненият достъп до основни социални услуги като здравеопазване и образование, както и достъпът до съвременни средства за обмен на информация.

Очевидно е, че при разработването на Националния план за борба с бедността е отчетен комплекс от фактори, пораждащи бедност. Наред с тях обаче е необходимо да се посочат и други причини, характерни за периода на прехода, които също играят значителна роля за формиране на бедността като социален и личностен феномен. **На първо място**, това е ниската адаптивност на българското население към промените и очакванията, че държавата е длъжна във всички случаи да реши проблемите на безработните, семействата без жилища, или с ниски доходи. **На второ място**, това е създаването на недостатъчно обмислени и несъобразени с конкретните обстоятелства нормативни документи, които по-скоро задълбочават проблемите, отколкото да ги решават. Като пример в това отношение може да се посочи здравното осигуряване. **На трето място**, това е наличието на корпоративни интереси, които не позволяват определени социални проблеми да се решат по подходящ за гражданите начин. За уточняване на контингента на бедните негативно отражение оказва и липсата на официално приета граница на бедността. Възприетата методика на Евростат в това отношение позволи да се идентифицират основните рискови групи, към които да се насочат програмите на правителството. Това са групите на:

- ♦ безработните и икономически неактивните лица;
- ♦ многодетните и многочленните семейства;
- ♦ лицата с ниско образование и квалификация;
- ♦ лицата, живеещи в малки и труднодостъпни населени места;
- ♦ ромското население.

Задълженията, които българското правителство е поело в Национален план – 2004, произтичат от Европейската социална харта и Новата програма на ЕС за социална политика. Те се отнасят до предприемането на конкретни мерки и съгласуван подход в подпомагането на хората, застрашени от бедност, за осигурява-

¹ Национален план за борба с бедността и социалната изолация, С., 2004.

не на трудова заетост, жилище, квалификация, образование, социална и медицинска помощ, както и за периодичен анализ за ефективността на тези мерки и тяхното оптимизиране. В контекста на посочените европейски документи са и заложените принципи в Националния план за борба с бедността и социалната изолация. Някои от тях са: обвързване на политиките за борба с бедността с политиката за икономическо развитие; партньорство между правителствените институции и гражданските структури; съгласуваност на националните и регионалните политики и засилване на регионализацията при вземане на решения, въвеждане на контрол за изпълнение на решенията.

В националния план са разработени 5 стратегически цели:

- ◆ насърчаване на заетостта и повишаване на доходите;
- ◆ улесняване на достъпа за всички до ресурси, права, блага и услуги;
- ◆ предотвратяване на риска от социална изолация;
- ◆ социална подкрепа на уязвимите групи, семейства и лица;
- ◆ мобилизиране на всички институции.

Всяка стратегическа цел има оперативни цели, за чието осъществяване се планират необходимите средства. Доказателство за оперативния характер на националния план са разработените целеви програми, всяка от които е обезпечена със средства, финансиращи институции, ангажирани институции по изпълнението, и очаквани резултати. Ще посочим само някои от програмите, които отразяват непосредствено целите на ЕС за реализирането на качествено нова социална политика. На първо място, това са програмите и проектите, свързани със заетостта: проектите “Учене през целия живот” и “Професионално образование и обучение”, от които се очаква обновяване на 11 професионални училища, преквалификация на 100 учители и обучение на 2080 ученици в нови умения; проект “Устойчиво развитие на селските райони”, от който се очаква да бъдат обучени 300 души в предприемачество; проект “Стимулиране на самостоятелна стопанска дейност на жени за оказване на услуги при отглеждане на деца”, по който следва да се обучат 500 безработни жени; Проект “Насърчаване на младежката заетост”, по който се предвижда голям брой младежи да участват в програми за допълнителна квалификация, за обучение в предприемачество, за стажуване във фирми. Специално значение има Националната програма “От социални помощи към осигуряване на заетост”. Това е една от най-големите програми, чрез която само за 2004 г. са разкрити 70 хил. работни места. Много оспорвана поради това, че разкрива субсидирани от бюджета работни места, тя има своето социално значение за интегриране на безработните към трудова заетост. Тази програма е адресирана към хора, заплашени от продължителна безработица поради ниска квалификация и заплашени да изпадна в категорията на бедните поради ниски доходи. Основното предназначение на тази програма е да преият социалната изолация на хора, неравностойни на трудовия пазар. Този програма се отличава с комплексността на целите, които преследва. Освен осигуряване на трудова заетост тя съдейства за промяна на мотивацията на хората, за пренасочване на разходите за социално подпомагане към заплати и осигуровки, за разширяване на предоставените услуги на болни, възрастни и деца. Тя стимулира и работодателите да развият общественополезни и социални дейности, като за целта представят проекти, осигуряващи заетост за не по-малко от 9 месеца в рамките на една година.

За предотвратяване на младежката безработица се реализира проект, финансиран по линия на ФАР и държавния бюджет, а за създаване на заетост на хора в предпензионна възраст – проект “Социални услуги в замяна на нови работни места”, финансиран от ПРООН.

Превенция на безработицата и осигуряване на заетост за хора с увреждания се осъществява в рамките на три национални програми, финансирани със средства на държавния бюджет.

Изхождайки от разбирането, че за правилното адресиране на мерките за борба с бедността и социалната изолация са нужни вярна информация и критерии за оценка на бедността, през 2004 г. Световната банка финансира проекти за разработване на политики по въпросите на бедността и извършването на многоцелево наблюдение на домакинствата за определяне на официален праг на бедността.

Голяма част от мерките, заложи в Национален план-2004, се отнасят до създаването на условия за повишаване ръста на доходите и най-вече на минималните социални доходи.

Втората стратегическа цел на Националния план за борба с бедността и социалната изолация се отнася до улесняване достъпа за всички до ресурси, права, блага и услуги. Тук проектите са развити в няколко основни направления:

- ◆ осигуряване на равен достъп до материални ресурси и блага;
- ◆ осигуряване на равен достъп до административни и правни услуги;
- ◆ осигуряване на равен достъп до здравни услуги;
- ◆ осигуряване на равен достъп до образование и обучение;
- ◆ осигуряване на равен достъп до комуникационни, информационни и културни услуги.

Една част от конкретните програми са адресирани до деца и възрастни от ромския етнос, други – до населението на малки и отдалечени селища и бедни общини, където липсват транспортни връзки и ползването на здравни и образователни услуги е затруднено, трети се отнасят до подобряване квалификацията и заетостта на работещите в администрацията. Голям брой от програмите са финансирани по линия на ФАР, със средства на Световната банка и ПРООН, от дарителство на различни държави и фондации. Предвид голямото разнообразие на програмите и бенефициентите, трудно би могло да се отграничат приоритетите, заложи в тази стратегическа цел. И все пак, прави впечатление особено място, което се отделя на формите за интегриране на ромското население и на финансирането от външни институции, което е насочено преди всичко към тази част от населението. Очевидно се взема под внимание голямата изостаналост на този етнос във всички области на живота и същевременно немалкият брой на гражданите от ромски произход, които поради мизерните условия, в които живеят, представляват заплаха за социалния мир в страната.

Програмите по третата стратегическа цел – “Предотвратяване на риска от социална изолация”, отразяват в голяма степен принципите на ЕС за регионализация на социалнополитическата дейност и за популяризиране на добрите практики за социална интеграция на различните рискови групи. Известна част от бенефициентите се припокриват с тези от програмите, разработени към втората стратегическа цел, но конкретните задачи са различни. Тук националната стратегия за борба с бедността се допълва с изработването на областни и общински стратегии за създаване на заетост и социална инфраструктура в най-бедните

общини. Разработени са и програми за деинституционализация на дейностите по отглеждане на децата, лишени от родителски грижи, за социална и трудова интеграция на младежите отглеждани в социални домове, за модернизация на социалните заведения, за обучение и осигуряване на заетост на хора с увреждания. И в тази част на плана финансирането е от бюджетни средства, средства на ПРООН и ФАР, от дарения на други страни. Заедно с това част от мерките се отнасят до организационни промени, осигуряване на техническа помощ и обучение на лицата, извършващи социални дейности.

Задачите за усъвършенстване на системата от критерии и условия за достъп до социално подпомагане, за подобряване организацията, координацията и контрола на институциите, са отговор на четвъртата стратегическа цел – “Социална подкрепа на уязвимите групи, лица и семейства”. Всички мерки от тази част на плана са насочени към подобряване обхвата на защитаваните лица и повишаване качеството и ефективността на предлаганите помощи и услуги. Разработени са и нови механизми за преференции и облекчения при закупуване на жилища от социалнослаби семейства, за подобряване на материалната база в училищата и детските градини, ползвани от ромски деца.

Предвид многоаспектността на феномена “бедност” и невъзможността той да бъде решаван с усилията само на държавата, в Националния план за борба с бедността и социалната изолация – 2004, са разработени мерки за включване на всички институции, имащи отношение към проблема, в една съвместна и координирана дейност. Изисква се бедността и социалната изолация да станат задължителен елемент и на регионалните политики и в частност на политиките и мерките за заетост и социална защита. Изисква се също тези политики да бъдат разработвани при активното участие на гражданските организации и представителите на рисковите общности.

Анализът на дейността на досегашните правителства за социална интеграция на страната ни в ЕС не може да бъде изчерпателен, ако се основава само на промените в законодателството, включително на посочените стратегически документи. Както се подчертава в Новата програма за социална политика на ЕС, само взаимодействието между социалната и икономическата политика на страните и координирането им в рамките на Съюза могат да доведат до реализирането на европейския социален модел. Ядро на този модел са солидарността, справедливостта и зачитането на човешкото достойнство на всички граждани, постигнати чрез напредъка на всяка страна в икономическо отношение. Предвид на това икономическият напредък и правилното разпределение на ресурсите ще са определящи за изпълнението на набелязаните социални цели в България.

Икономическият напредък на България и способността на тази основа да се решават посочените социални проблеми се оценяват нееднозначно. Имайки предвид голямата изостаналост на страната в първите години на прехода и забавянето на структурните реформи, постигането на икономически ръст в порядъка от 4.5 до 5.5 % годишно може да се смята за добър икономически резултат. С висок растеж от бившите социалистически страни могат да се похвалят само Литва и Латвия. Напредък, особено през 2004 г., бележи и заетостта. В края на м. август 2004 г. безработицата, по официални данни, има най-ниското ниво за последните години – 11.94 %. Продължава приватизацията на значими за българската икономика отрасли, макар и съпроводена с големи затруднения и съпътстващи

социални проблеми. Развитие се наблюдава в сферата на услугите – международният туризъм се оформя като важен приходоизточник за България. По оценки на външни и вътрешни експерти макроикономическите показатели са добри (като се имат предвид предишни периоди, а също и това, че страната се намира в период на преход), наблюдава се оживление във важни за икономиката отрасли. Малкият и средният бизнес започват да се развиват на основата на по-високи критерии и изисквания за качество, необходими за участие в международния пазар. Може да се очаква, че при такова развитие българската икономика ще загърби своя облик на догонваща и ще започне едно по-нормално, съобразено с европейските критерии развитие.

За разлика от макроикономическите оценки, оценките за жизненото равнище на населението като цяло са негативни. Те се потвърждават както от обективните данни за доходите и разходите на населението, така и от субективното усещане на голяма част от българите за обедняване. Едва ли е нужно да се посочват много данни, за да се потвърдят тези оценки. По официална информация 13.43 % от българските домакинства живеят под относителния праг на бедността. Синдикатите посочват значително по-голям относителен дял на бедните, на основание възприетата от тях по-висока граница на бедността. А по данни на НЦИОМ като бедни се определят 45 % от хората в България. Така наречените защитени минимални плащания са сред най-ниските не само в сравнение с Европейския съюз, но и сред бившите социалистически страни – кандидати за членове на ЕС. По размер на минималната работна заплата – 61 евро, България се нарежда след Румъния (69 евро) и е два-три пъти по-назад от новоприетите членки на ЕС (Латвия, Литва, Словакия, Естония, Полша, Унгария и Чехия), където минималната работна заплата се движи между 121 и 207 евро. Проектираното повишаване на доходите за 2005 г. е твърде скромно, ако отново сравняваме с другите страни: минимална работна заплата около 78 евро, минимална пенсия за осигурителен стаж около 33 евро, социална пенсия около 31 евро, границата на бедността – около 52 евро. Като синтезиран показател както за икономическо, така и за социално развитие, БВП на глава от населението показва значително изоставане от посочените страни. Със своите 2100 евро за 2002 г. България има 26 % от средния брутен доход на човек от страните на ЕС. За да бъде по-пълна картината за качеството на живот на хората в България, трябва да посочим лошите здравни показатели, лошите показатели за средна продължителност на живота (около 72 г. при средна продължителност за страните от Източна Европа – 73.5 г.), за структура на потребление. Според класацията на списание „Икономист“ България се намира на 57-мо място по показателя качество на живота¹. Известно е, че при формирането на този показател се вземат под внимание освен средните доходи на човек от населението и такива характеристики, като: здравословното състояние, нивото на безработицата, гражданските свободи, семейният живот, климатът, политическата стабилност и личната сигурност, равноправието между половете и качеството на обществения живот. За сравнение, изостаналата до преди двайсетина години Ирландия днес вече заема първо място в тази класация измежду наблюдаваните 111 страни и е пример за подражание на новите членове на ЕС.

¹ В-к „Стангард“, 21.11.2004 г.

Онова, което създава напрежение сред българското население, е не само незадоволителното равнище на доходите, а бързо установилото се социално разслоение. По данни на института "Иван Хаджийски" 41.6 % от наблюдаваните се определят като заможни и добре живеещи, а 48 % – като материално притеснени, бедни и намиращи се на дъното. Само 10.4 % определят социалното си положение като средно. Дори да пренебрегнем субективността на оценките, не може да не бъде показателен фактът, че водещо място имат хората с полярно различни социални статуси. Хората със средни доходи, които условно могат да бъдат приети като представители на т.нар. средна класа, нямат необходимото място за определяне облика на нашето общество. Това от своя страна означава, че българското общество е твърде далеч от европейската идея за социална кохезия.

Самоопределянето на една значителна част от българското население като "бедни", "обезсърчени", "на дъното" дава още един шрих към портрета на българина в преход. За разлика от гражданите на развитите страни, живели продължително в условията на конкурентна икономика и поради това изградили качества на мотивираност и активност за самостоятелно справяне с проблемите, немалко български граждани очакват решението на проблемите да дойде отвън и преди всичко от държавата. За бъдещата социална политика на България е от голямо значение да се преодолее тази пораженческа нагласа, като се създаде такава нормативна база за насърчване на самостоятелен бизнес, която да улеснява гражданите в техните начинания.

Констатациите за разминаване между икономическите и социалните резултати от развитието на България през последните години поставят неизменно редица въпроси. Какви са причините по-голямата част от българските граждани да се чувстват неудовлетворени от прехода и да понасят неговата тежка социална цена? Направено ли е нужното за преодоляване на негативните последици от реструктурирането на икономиката и социалната сфера? Съобразени ли са социалните реформи с националните особености и традициите на българския народ? Ефективно ли се използват предоставените на България средства от ЕС, Световната банка и други външни донори? Провежда ли се достатъчно надежден контрол за изпълнение на взетите нормативни решения? България има ли необходимия потенциал да се включи подобаващо в европейските интеграционни процеси?

На тези и други въпроси е необходимо да дадат отговор изследователи от различни области, тъй като причините са комплексни. Тук ще изразим становище само по някои проблеми, свързани с реформата в социалната сфера.

Без преувеличение може да се твърди, че либерализирането на социалните отношения след 1989 г. бе стихийно и неуправлявано по бързина и мащаб на процесите. Проява на този процес бе създаването на частни структури в областта на здравеопазването, осигуряването и образованието, без да е налице съответната адекватна нормативна база. Ще припомним, че първите фондове за допълнително пенсионно осигуряване се появиха още през 1994 г., а законът за регулиране на този вид осигурителни отношения бе създаден през 1999 г. По силата на различни закони и разпоредби се появиха частни здравни заведения, частни училища и университети. Предлагаането на платени услуги в тези важни за живота на хората дейности, без насрещно нарастване на трудовете и социалните доходи и без качествен услуги в държавния сектор, доведе до рязко спадане на жизненото равнище на

българите в сравнение с предишните периоди. В тази посока повлия и въвеждането на лични осигурителни вноски, а също и постепенното повишаване на размера им.

Комерсиализирането на част от социалните дейности и услуги затрудни равния достъп на всички слоеве от населението до такива блага като здравеопазване, образование, сигурност, от които зависят физическото и духовното развитие на обществото. В резултат на това понастоящем се отчита нарастване на заболяемостта, отлив на децата от училище, особено в отдалечените и малки селища, нарастване на несигурността във всичките ѝ аспекти. Усещането, че се формира несправедливо общество, подвластно единствено на материалните ценности и интереси, иницира у известна част от населението дезинтеграционни процеси, които стават трудни за управление.

Процесът на либерализация в икономическата и социалната сфера, чийто акцент безспорно са свободата на избор и индивидуалната инициатива, бе съпътстван от пренебрегване на традиционни за българския народ ценности като: семейство, деца, взаимопомощ, трудов морал. Чрез непремерени реформи в пенсионното осигуряване бяха създадени предпоставки за противопоставяне на поколенията по повод на заетостта, правата и задълженията на осигурените лица от различни поколения. Негативният индивидуализъм и стремежът към забогатяване в разрез със закона не бяха възпирани от подходящи законодателни решения. Неспазването на закона от представители на всички слоеве от населението стана характерен белег на българското общество.

Без да се отрича, че новото социално законодателство (представено от Кодекса за социално осигуряване и законите за здравно осигуряване и социално подпомагане) е съобразено с принципите и духа на европейското законодателство, не може да не се отбележи, че много от проблемите са решени некомпетентно, или без да се взема под внимание многообразието на практиката. В резултат на това се създава хаос във взаимоотношенията между институциите и потребителите на социални услуги. Липсата на изрядна информационна система създава възможност голяма част от хората да останат без удовлетворени потребности, дори когато имат законно право на това. Най-ярък пример в това отношение е здравното осигуряване, което се превърна в "побългарена" в лошо отношение европейска здравноосигурителна система. Корекциите в току-що приети закони станаха обичайна практика.

Съществен проблем и същевременно причина за изоставането на България в социалната област е приемането на закони, които в голяма степен имат палиативен характер. Като такива могат да се посочат данъчните закони, в т.ч. проектът за семейното подоходно облагане, за облагането на доходите от наследство, за семейните помощи. Тяхната половинчатост се определя от това, че, от една страна, афишират социалността на закона, а от друга, чрез конкретните ставки облагодетелстват еднакво или в по-голяма степен по-високодоходните слоеве от населението. Палиативен, а понякога и само демонстрационен характер имат част от мерките и програмите, записани в стратегиите и националните и териториалните планове за насърчаване на заетостта и за борба с бедността и социалната изолация. Това може да се установи от броя на хората, които желаят или са ползвали тези програми. Констатира се например, че интересът към програмите за заетост на лица в предпенсионна възраст е незначителен, защото размерът на заплатата обикновено е много по-нисък от получаваното

възнаграждение преди освобождаването от работа, а това се отразява по-късно върху размера на бъдещата пенсия.

Липсата на ефикасни механизми за контрол върху дейността на работодатели, неизрядни платци и администрации има за резултат лоша събираемост на осигурителните вноски и данъците, вследствие на което върху гърба на изрядните данъкоплатци и осигурени лица се стоварва по-голяма финансова тежест и задържане на ръста на собствените им доходи. Добрият финансов контрол, който досега, а и понастоящем липсва, може да допринесе за повишаване на социалните доходи и съответно за възстановяване на справедливия характер на системите.

Като причина за липсата на ефикасни мерки в борбата с бедността и социалната изолация, както и за провеждане на цялостна и последователна политика по доходите трябва да се посочи липсата на официално определена и приета граница на бедността. Едва с националния план за 2004 г. бяха положени усилия в това отношение. Липсата на воля и действия за определянето на тази важна за размера на защитените доходи величина може да се отгаде на невъзможността да се определи един удовлетворителен размер на минимално необходимите доходи, който да отговаря и на европейските критерии. От друга страна, повишаването на границата на бедността би предизвикало верижно нарастване на всички защитени минимални доходи и оттук – затруднения за бюджета на страната и на социалното осигуряване. Тези и други причини налагаха, а вероятно и в следващите две-три години ще налагат интересите на фиска да са определящи при вземането на конкретни решения, свързани с размера на гарантирания минимален доход, социалната пенсия, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст и др. Символичното нарастване на пенсиите – като реална покупателна способност на около 2.4 мил. граждани, налага голяма част от тях да живеят на ръба на оцеляването. Обратният ефект на слабата платежоспособност на тази голяма маса потребители е в сферата на икономиката: ограничено търсене и потребление на стоки и услуги от родното производство и като следствие – ограничено търсене на работна сила. Обръщането на процесите в позитивна посока, а именно: висока заетост, висок икономически растеж и на тази основа – високи доходи, е възможно единствено чрез инвестиции в приоритетни за България отрасли (туризъм, лека промишленост, екологично земеделие), а също и чрез развитие на високотехнологични производства.

Сравнявайки България с други страни в преход, а също и с минали периоди, наши и чужди експерти подчертават, че инфлационните процеси у нас са овладяни и не представляват заплахата за интеграционните процеси. Заедно с това обаче трябва да се изтъкне, че инфлацията от порядъка на 5-6 % годишно е вече сериозна заплахата за реалните доходи на населението, при положение че увеличението на работните заплати е с около 5 %, а на пенсиите – със 7 % годишно. За да не бъде символично нарастването на доходите, техният реален ръст следва да бъде близък до този на икономическия растеж.

Подхождайки избирателно към причините за изоставането на България в социалната област и за трудностите при осъществяване на социалните интеграционни процеси, не могат да не се посочат проблемите по усвояването на предоставените финансови средства от Евросъюза. България може да ползва средства по програма ФАР на Съюза още от 1990 г. Тази програма има за цел подобряването на инфраструктурата, на социалните услуги, на професионалното образова-

ние, на интеграцията на ромското население и др. За целта е необходимо да се разработят съответните проекти и да се осигурят от българска страна 25 % от необходимите средства, тъй като останалите 75 % се осигуряват от средствата на програма ФАР. Контролът по използването на тези средства е установил, че поради административна мудност и некомпетентност част от средствата ще останат неусвоени (особено предназначени за изграждане на пътища и съоръжения). Така стои и въпросът с използването на средствата от програмата ИСПА. Неусвояването на средства, предназначени за малкия и средния бизнес, е резултат от липсата на знания за начина, по който се разработват проектите. Всички тези нерешени въпроси, някои от които не изискват много усилия, задържат икономическия напредък, не спомагат за повишаване на заетостта, а оттук – и за преодоляването на редица други социални проблеми на населението. До 2009 г. България ще получи 3.5 млрд. евро от ЕС. Проблемът е, как да се мобилизират собствените финансови и трудови ресурси и административен потенциал, за да се оползотвори този огромен ресурс за развитие. Необходимо е да се преосмислят и променят отношението и организацията на труда във всички области, за да се промени и качеството на живот.

България има всички шансове да стане пълноправен член на ЕС в началото на 2007 г. Трябва да признаем обаче, че тези шансове са преди всичко политически. Икономическите и социалните условия и предпоставки за пълноценно участие в развитието на Европейския социален модел са в процес на изграждане. Трудностите за България по пътя към ЕС са много и разнообразни, но най-съществени си остават: ниското равнище, от което страната тръгва да участва в голямото европейско състезание и сътрудничество и близкият времеви хоризонт, през който тя трябва да догони другите новоприєединили се държави. За социалната политика на България в този труден процес следва да има два основни ориентира: повишаване равнището на живот за всички граждани на базата на достигнат висок икономически растеж (за което е нужно страната ни да се състезава сама със себе си) и приближаване към европейските стандарти (за което е нужно страната да се състезава и да си сътрудничи с другите членове на Съюза). Евентуалният неуспех в първото би означавал, че интеграцията ще се осъществи по неприемлив за България начин: ще продължи изтичането на най-подготвената, с висок творчески потенциал работна сила, ще продължи да се влошава демографската ситуация, а страната ни ще се превърне в неуютен дом за останалите си граждани. За да не се състои тази мрачна картина, България трябва да приеме и да се пребори с няколко основни предизвикателства.

Основното предизвикателство за България е да приеме като водещо начало в своята социално-икономическа политика триединството “образование-заетост-жизнен стандарт”. Това предизвикателство произтича както от новата програма на ЕС, в която чрез “икономиката на познанието следва да се осигурят повече и по-добри работни места и по-тясно социално сближаване”, така и от състоянието на нашата образователна система, която не може да осигури качествена работна сила, нужна за конкурентен бизнес. Предизвикателството идва от това, че заделяните за образованието ресурси са били и продължават да бъдат недостатъчни в сравнение с реформата, която трябва да се извърши в системата на образованието. Дори да достигнат 5 % от БВП (при проектирани за 2005 – 4.2 %),

ресурсите ще бъдат крайно недостатъчни за изграждане на съвременна и същевременно достъпна образователна система.

Преосмислянето на мястото на образованието в социалния и икономическия живот на българското общество е необходимо най-малко по две причини:

- ♦ защото от образователното равнище все повече ще зависи достъпът до пазара на труда, а следователно и сигурността на доходите на хората и
- ♦ защото “Нашето богатство и богатството на идните поколения зависи именно и главно от фактора човешки капитал. Формирането на човешкия капитал е приоритетна задача, още повече, че другите производствени фактори, особено паричният капитал, няма да произвеждат почти нищо без намесата на адекватен човешки капитал”¹.

Към цитирания аргумент от Джуарини и Лигке за значението на образованието за икономическия прогрес ще прибавим и извода на Лестър Тароу, който е много подходящ за страна като нашата (разполагаща със сравнително ограничени природни ресурси, неговлямо по брой население и неблагоприятно развитие на демографските процеси). Той гласи: “Днес знанията и уменията са останали единственият източник на сравнително предимство... Сравнителното предимство на една държава се създава от онова, което тя прави, или по-точно инвестициите, които тя прави”².

Опитът на страни като Ирландия, Словения, Естония и др. показва, че икономически тласък може да се получи, ако се заложи на високотехнологичните производства и на подготовката на кадри с необходимите знания, умения и компетентност.

Второто голямо предизвикателство пред социалната политика е запазването на здравето и трудоспособността на нацията. В контекста на политиката на ЕС задачата може да се преформулира като повишаване качеството на живот на българските граждани. И тук предизвикателството е в това, как да се постигнат тези цели с ограничените ресурси. В проекто-бюджета за 2005 г. за здравеопазване са предвидени 4.3% от брутния вътрешен продукт, докато за развитите страни на Европа този дял варира между 8 и 10%. За системата на здравеопазването е важно също да усъвършенства нормативната и информационната база на здравноосигурителната система, да разработи механизми, чрез които да гарантира здравни услуги и на най-бедната част от населението. Здравната политика да се концентрира върху превенцията на заболяванията, а чрез комплексни усилия да се постигне цялостно подобряване на жизнените и трудовите условия. Необходимо е да се изхожда от разбирането, че отговорността за бъдещите поколения лежи върху плещите на настоящите.

Осигуряването на добро здраве и висока степен на трудоспособност на населението е задача, свързана със следващото предизвикателство за социалната политика. Става дума за превръщането на социалната политика във фактор на производителността. В теорията, а и в практиката на развитите страни се утвърждава разбирането, че грижите за човека, за неговото развитие и усъвършенстване във физически и духовен план са многократно възвращаеми инвестиции. Като се има предвид, че производителността на труда в България е значително

¹ Джуарини и Лигке, Бъдещето на труда (Дилемата за заетостта). Изд. “Нови хоризонти”, С., 2000, с. 14.

² Лестър Тароу, Бъдещето на капитализма, Изд. “Весела Люцканова”, С., 2000.

по-ниска от производителността в страните на ЕС, а този фактор е от значение за конкурентоспособността на нашата икономика, очевидно е, че трябва да се развие комплекс от мерки (включително и на равнище фирми) за повишаване качеството и ефективността на работната сила. За целта е необходимо да се промени в качествено отношение самата система за социална защита. В нея трябва да присъстват мерки, които да мотивират и насърчават гражданите за активна трудова дейност, за самостоятелно справяне с проблемите, за поддържане на квалификацията чрез “учене през целия живот”.

Предизвикателство за България ще бъде в процеса на социална интеграция системите за социална защита и сигурност да съхранят своите национални особености и положителни традиции, наследени от миналото. В България системите за социална сигурност, изградени на принципа на солидарността, имат дълбоки традиции и не би трябвало прибързано да се заместят със системи, основани на индивидуалната инициатива. Намирането на верния баланс между индивидуалните и социалните форми на сигурност е средството, чрез което може да се постигне социалното сближаване между отделните социални групи и слоеве в обществото. Не толкова предизвикателство, колкото постоянна задача за всички следващи правителства трябва да бъде координацията на социалното законодателство със страните, към които има засилено движение на работна сила. Сключването на двустранни спогодби между България и други страни по повод заетостта и социалното осигуряване е необходим елемент на социалната защита, който улеснява икономическите и социалните интеграционни процеси.

Предизвикателствата и трудностите пред социалната политика в процеса на интеграция на страната ни към ЕС са много и разнообразни. На практика удовлетворителното решение на един проблем може да затрудни решението на друг или да предизвика неподозирани последващи проблеми. Поради естеството на социалната политика и обектите, с които се занимава, някои от приетите мерки могат да имат конюнктурен характер и временно действие. Не така стои въпросът с характера и целите на националната социална политика в контекста на европейската интеграция на страната. Цялостният облик и основните ѝ приоритети трябва да бъдат формирани на базата на принципите и целите на Европейската социална политика и да бъдат съблюдавани последователно и неотклонно.

ЕВРОПЕЙСКАТА ИНТЕГРАЦИЯ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА ПРЕД СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА НА БЪЛГАРИЯ

Резюме

След преглед на основни моменти от социалната политика на Европейския съюз и на важни етапи от социалните интеграционни процеси в студията се разискват практическите действия на България, необходими за подготовка на страната за пълноправно членство в Съюза. Подчертава се, че координирането на българското социално законодателство с това на Европейския съюз е само началото на същинските интеграционни процеси. Разглеждат се причините за изоставането на България в социалната област и на тази основа се формулират няколко основни предизвикателства за социалната политика на България. А те са: да се приеме като водещо начало в социалнополитическата практика триединството "образование-заетост-жизнен стандарт"; да се създадат условия за по-високо качество на живот на българските граждани при наличието на ограничени финансови ресурси за здравеопазването, образованието и сигурността; да се превърне социалната политика във фактор за производителността, което означава нови инвестиции в човешкия капитал. Тези предизвикателства изискват качествена промяна на самата система за социална защита. В нея трябва да присъстват мерки за мотивиране и насърчаване на гражданите към повече активност и самостоятелност. В заключение се застъпва становището, че, приемайки като цяло принципите и духа на европейската социална политика, България следва да се съобразява с националните особености, с традициите и положителните практики от миналото.

EUROPEAN INTEGRATION AND THE CHALLENGES CONFRONTING THE SOCIAL POLICY OF BULGARIA

Summary

The paper reviews the main guidelines of the social policy of the European Union and the important stages of social integration processes and outlines the practical initiatives on the part of Bulgaria necessary for the preparation of the country for the full membership in the EU. It is emphasized that coordinating Bulgaria social legislation with that of the European Union is only a first step in the integration processes per se. The research specifies the reasons why Bulgaria is lagging behind in the social sphere, and the findings underlie several principal challenges for the social policy of Bulgaria. These challenges may be formulated as follows: in social and political practice the point of departure should be viewed as a trinity of "education-employment-living standard". Prerequisites for a higher quality of life for Bulgarian citizens should be created bearing in mind limited financial resources for health care, education and safety; social policy should turn into a factor of productivity which means new input into the human capital. The new challenges require a change in the quality of the very system of social safety which should envisage safeguards to motivate and encourage people to be more active and independent. As a conclusion the author argues that while adopting the principles and the spirit of the European social policy as a whole, Bulgaria should comply with the national characteristics, traditions and positive precedents of the past.