

ПОЛИТИКИТЕ СРЕЩУ БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ: СОЦИАЛНА ЕФЕКТИВНОСТ И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ

Мария Желязкова,
ИИОЗ - БАН

Резюме: В доклада се обсъжда състоянието и ефективността на политиките срещу бедността в България. Високите неблагоприятни стойности по почти всички значими индикатори на благосъстоянието у нас, както и тяхната устойчивост показват, че политиките и мерките срещу бедността в страната не са ефективни. Фактът че подобни политики се осъществяват вече около 2 десетилетия означава, че е необходимо тяхното преосмисляне. Докладът обсъжда по-детайлно двата основни стълба на тези политики: а/ политики на пазара на труда; и б/ политики за социално подпомагане. Техният анализ (вкл. въз основа на международни сравнителни изследвания) показва, че при състоянието на социално-икономическата среда в България, тези политики по-скоро стабилизират и дори могат да задълбочават бедността, вместо да я неутрализират. Важна причина за това състояние е че мащабът, устойчивостта и дълбочината на бедността в страната изисква много по-широк комплекс от реформи и промени – много по-масивна реконструкция на публични политики, закони и институционални функции. Представят се аргументи, че политическите мерки, предприети от държавите от Западна Европа в периода 1950-1973 (наречан от много учени „златната ера на западните демокрации“) са много по-адекватни за извличане на полезни уроци за сегашното състояние у нас. Необходима е комплексна и дългосрочна визия, основана на включващ растеж и насочена към вътрешна кохезия на изключително дезинтегрираното българско общество.

1. Характеристики на бедността и ефективност на политиките срещу нея

Изследванията на всички значими индикатори на благосъстоянието у нас демонстрират високи неблагоприятни стойности, при това на голяма дистанция от други страни-членки на ЕС и/или от средното за ЕС. Съществуват множество масиви от данни, които доказват това твърдение. Един кратък преглед на състоянието дава достатъчно възможности да се очертаят основните характеристики на бедността в България:

- Изключително висок дял от населението, живеещо в материални лишения и в остри материални лишения, на голяма дистанция от следващата страна-членка, както и на огромна дистанция от средното за ЕС;

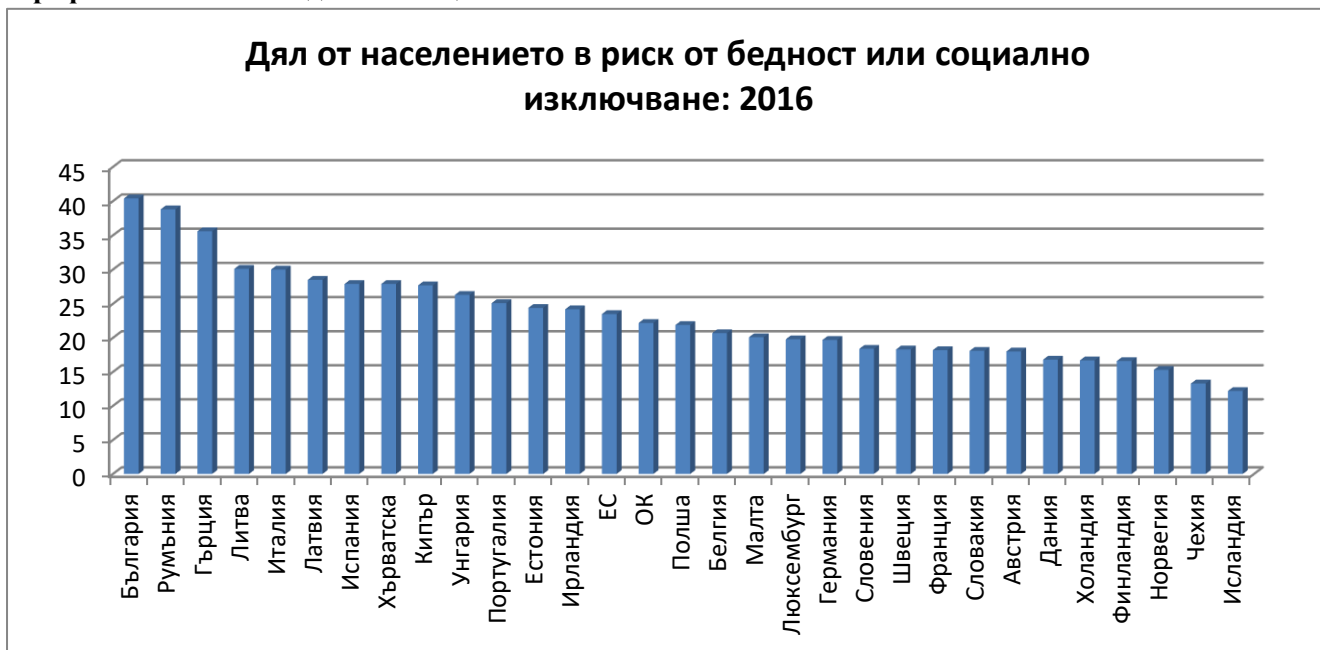
Графика 1: Материална депривация – ЕС - 2016



Източник: Eurostat (online data base code: ilc_mddd11)

- Много висок дял на хората, живеещи в бедност или социално изключване

Графика 2: Риск от бедност и социално изключване



Източник: Eurostat (online data base code: t2020_50)

- Изключително висок дял на хората, живеещи в енергийна бедност и на огромна дистанция от средното за ЕС.

Графика 3: Дял от населението, живеещо в енергийна бедност

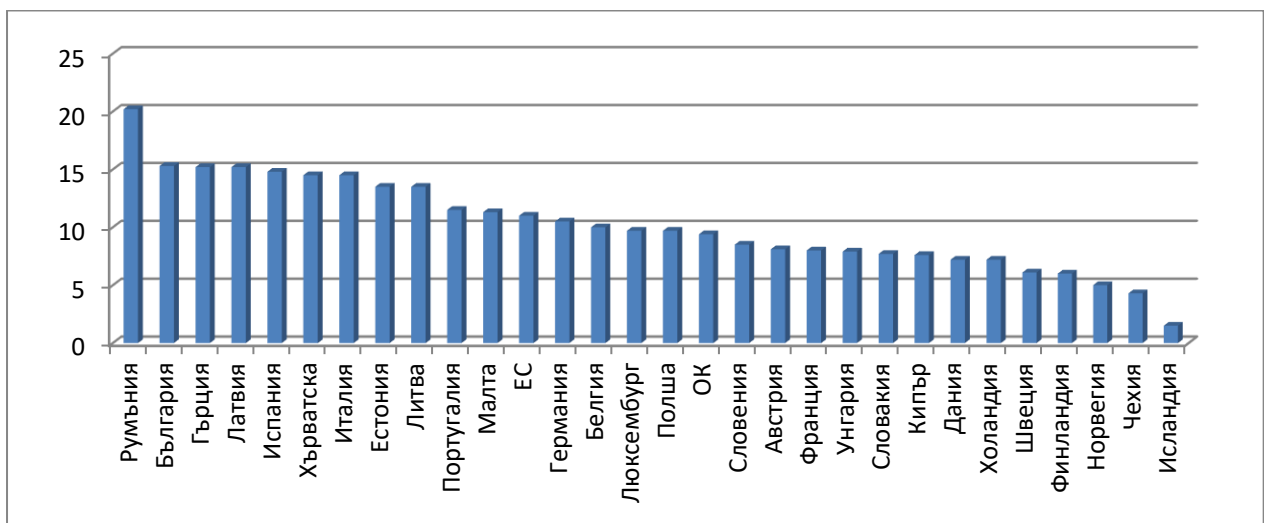


Източник: EU-SILK survey (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mdex01&lang=en)

Лошото качество на живот, бедността и социалното изключване са основен проблем на голяма част от българското население и са сред основните причини за демографската ситуация, често наричана и „катастрофа“. Това и липсата на перспективи служат като изгласващи фактори за интензивната емиграция, включително и особено на младите хора от страната.

Но, независимо, че официално България следва цели за борба с бедността, поставени на общоевропейско и международно равнище, като „Лисабонската стратегия“, Стратегия „Европа 2020“, така наречените „Цели за устойчиво развитие“ на ООН (към които България се присъединява през септември 2015г.) и т.н., резултати не са налице. Данните показват по-скоро стабилизация на много ниски равнища и дори влошаване, вместо мобилизиране за постигане на резултати. Делът на хората, които излизат от бедност и социално изключване остава нисък и независимо от полаганите мерки, налице е запазване и дори увеличаване на дистанцията с други страни-членки на ЕС. Индикаторът „устойчивост на бедността“ измерва дела от населението, чийто еквивалентен разполагаем доход е под линията на бедност за текущата година и най-малко 2 от предходните 3 години. Както се вижда от графиката, страните с най-висока бедност в ЕС - Румъния, България, Гърция и Латвия са и с най-неблагоприятните стойности по отношение на устойчивостта на бедността:

Графика 4: Устойчивост на бедността (EU-SILC)



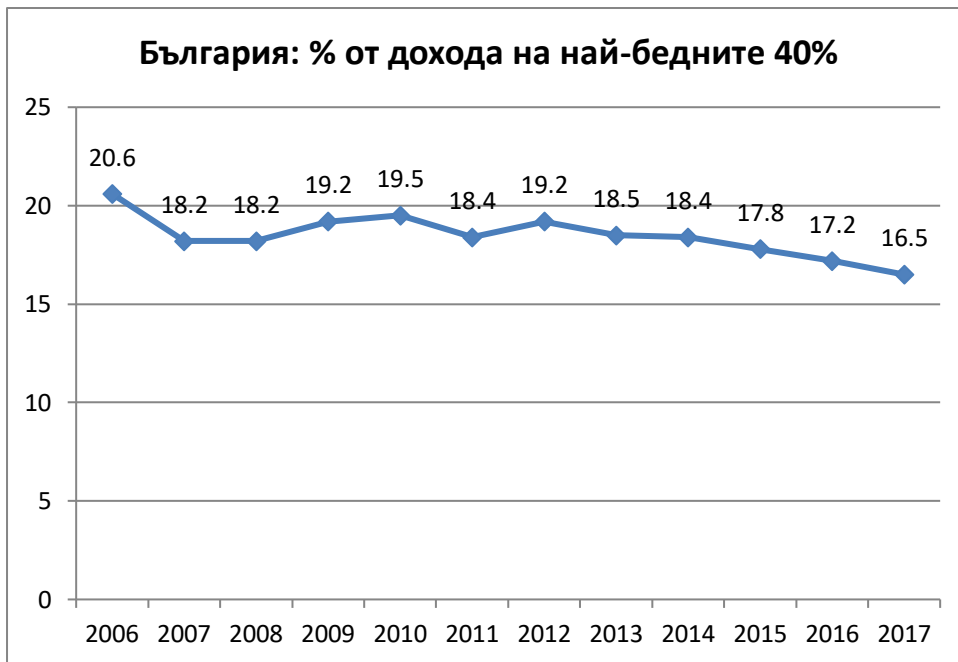
Източник: Eurostat (online data base code: tespm150)

Както посочват Т. Аткинсън и др., специално по време на кризата, броят на хората, които попадат в материална депривация в България не е толкова висок в сравнителен план, но шансовете им да се измъкнат от нея е много по-нисък от този, в другите страни-членки на ЕС (Atkinson, Guio & Marlier, 2017:375, 382).

Това означава че предприеманите, вече повече от две десетилетия, политики и политически мерки срещу бедността се характеризират с твърде ниска социална ефективност. Нещо повече, вглеждането в някои данни показва, че са налице политики, които работят „на обратно“ – разширяват и задълбочават бедността.

Графика 5 показва един такъв пример: делът на дохода на най-бедните 40% от населението намалява в европейското десетилетие на страната: периода 2006-2017.

Графика 5: Дял от общия доход на най-бедните два квинтила България 2006 - 2017

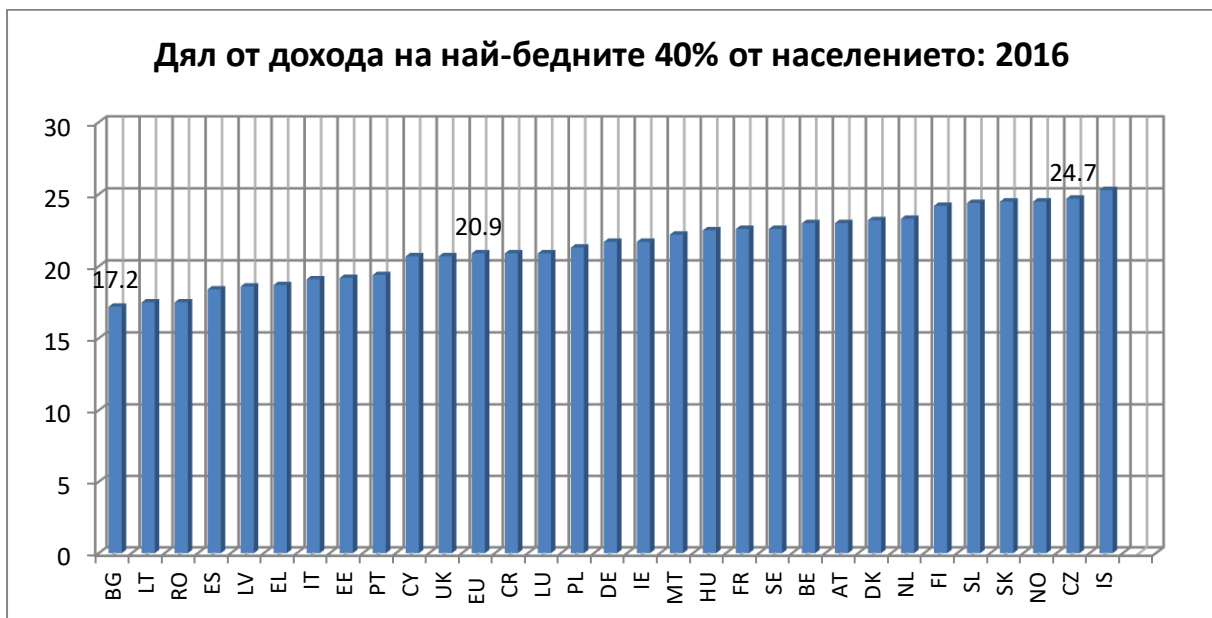


Източник: Eurostat (online data base code: sdg_10_50)

Тази динамика е обратна на приетата цел 10 от Целите на устойчивото развитие на ООН, свързана с намаляване на неравенствата – „делът на дохода на най-бедните 40% от населението да нараства по-бързо в сравнение с този на останалите групи“.

В резултат на това развитие, през 2016 България се оказва с най-нисък дял на дохода за най-бедните два квинтила от населението в ЕС.

Графика 6: Дял от общия доход на най-бедните два квинтила - ЕС



Източник: Eurostat (online data base code: sdg_10_50)

Мащабът, дълбочината и устойчивостта на бедността в страната налагат преосмисляне на провежданите политики. За тази цел от съществено значение е анализирането на проблемите и дефицитите в съществуващите политически мерки и търсенето на адекватни пътища за постигане на действителни резултати за намаляване на бедността.

2. Състояние на основни политически мерки срещу бедността.

Както всички други страни-членки на ЕС, България разработва и прилага „Стратегия срещу бедността и социалното изключване“. На основата на очертаните в нея приоритети, два са основните стълба на политиките срещу бедността: 1/ Осигуряване на възможности за заетост и за повишаване на доходите от труд чрез активно включване на пазара на труда; 2/ Осигуряване на устойчивост и адекватност на социалните плащания.

2.1. Политики на пазара на труда

От около 2003 година и във връзка с интеграцията на страната в ЕС, политиките на пазара на труда у нас осъществиха преход от така наречените пасивни мерки (акцент върху обезщетенията) към така наречените активни мерки (акцент върху подпомагане на безработните да заемат работни места). Фокусът съвпадна с общеевропейски тренд към „активиране“.

Активирането е специфичен подход към пазара на труда, основан на интензивни мерки за повишаване „пригодността за заетост“ (employability) на безработните, адресиране на индивидуалните вместо на структурните дефицити, реактивни интервенции, субсидиращи работните места, санкции при отказ да се започне работа, с други думи мерки за увеличено предлагане на труд. По този начин, централен аспект на активирането е реформа на механизмите на социална защита, за които се предполага че играят ключова роля на автоматични стабилизатори във времена на безработица. Това имплицитно включва предефиниране на връзката между социална защита и заетост. По-точно достъпът до обезщетения за безработица е редуциран до поредица от условия и се осъществява мобилизиране на латентно предлагане на труд. Така активните мерки на пазара на труда са фокусирани върху дисциплиниращи ефекти на предлагането на труд, насочени са към човешкия капитал и напълно пренебрегват търсенето, наличните работни места и тяхното качество.

Едно европейско сравнително изследване, проведено по проект ЕКСЕПТ¹ по програма „Хоризонт 2020“ представя резултатите от този подход по отношение на младежка заетост. Очертаните по-горе тенденции са характерни за всички страни в ЕС, но техните ефекти са различни за различните страни. Страни с установени практики на пазара на труда осъществяват по-внимателно „активиране“, по-последователно вградено в съществуващите практики и с повече внимание към последиците. За страни, като България, е характерно по-слабо внимание към местния социално икономически контекст, пренебрегване на покупателната способност на работните заплати, цялостно отпадане от фокуса на активните мерки на качеството на работните места и социалното включване.

Резултатите от така провежданите активни мерки на пазара на труда могат да се обобщят накратко:

- В България се осъществяват множество фрагментарни мерки на пазара на труда, насочени преди всичко към обучение, възможности за стажуване и субсидиране на работни места. Сред тях са налице и някои “добри практики” (напр. „Старт в кариерата“, “Студентски практики“ и др.). Подобни мерки осигуряват заетост на отделни младежи, главно и преди всичко като свързват добре квалифицирани безработни с налични работни места; А като цяло, мерките допринасят за увеличаване или поне задържане на относително високи равнища на заетост;

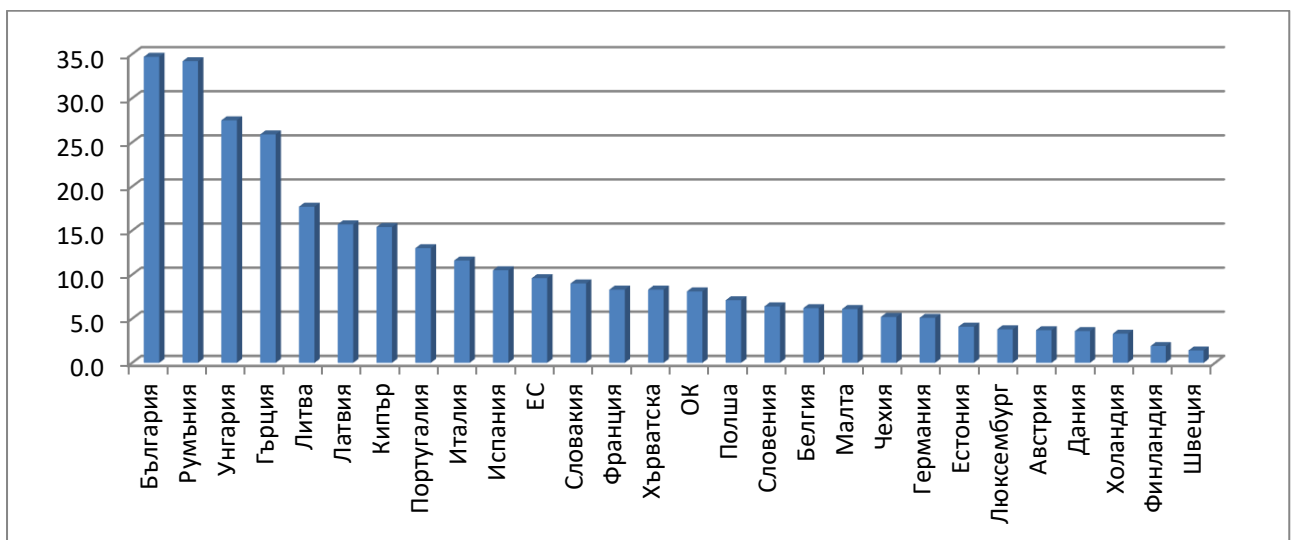
¹ <http://www.except-project.eu/>

- Но, мерките имат и поредица от други ефекти, които обикновено не се анализират и за които е трудно да се оценят като позитивни: увеличаване на дела на работните места с лошо качество, увеличаване на несигурната, на намалено работно време работа и съответното намаляване на броя часове на един работник и свързаната с това стагнация или дори намаляване на производителността на труда; стагнация или дори намаляване на реалните работни заплати, делът на труда от дохода на предприятията; увеличаване на дела на работещите бедни;

- Нещо повече, увеличеното предлагане на труд може да играе задържаща роля за цялостното равнище на работните заплати. Липсата на каквото и да е внимание към качеството на предлаганата заетост от страна на активните мерки на пазара на труда има като резултат задържащо действие по отношение на качеството на заетостта, изобщо. Т.е. подобен подход при активните мерки на пазара на труда задържа равнищата на заплащане за труд изобщо, както и всички свързани с него плащания. България, която е страната с най-лошо качество на заетостта в ЕС, понася най-много щети от този подход на „активиране“.

Илюстрация на това е фактът, че докато равнищата на официална безработица спадат, България има много висок дял от работещи, живеещи в материални и социални лишения.

Графика 7: Дял от наетите в материална и социална депривация: 2016



Източник: Eurostat database code: ilc_mdspd01

По този начин водещата политическа идея, че осигуряването на (каквато и да) заетост помага за извеждането на хората от бедност се оказва изключително съмнителна.

- Като осигуряват ниско качествена и несигурна заетост, така конструираните активни мерки на пазара на труда увеличават доходните неравенства, а фактът че са инвестиции в по-късни фази на изграждането на човешки капитал снижава тяхната ефективност, тъй като е доказано, че подобни мерки не могат да компенсират влошено формиране на човешки капитал в по-ранни фази на индивидуалното развитие.

- Резултатите от посоченото изследване във всички страни на ЕС очертават факторите за успех на посочените мерки: ранни адекватни интервенции /вкл. и особено в детско развитие/; подкрепа вместо принуда; целенасочен и интегриран индивидуален подход; засилено внимание към качеството на работните места. Подобни характеристики обаче не са характерни за активните политики на пазара на труда, осъществявани в България. Нещо повече, едно друго изследване, проведено във връзка с проекта за демографската криза /ИИНЧ-БАН/ 2017-2018,

въз основа на вторичен анализ на данни показва, че средно взето качеството на работната сила в България е с около една трета по-ниско от средно европейското. Но в същото време средното качество на работните места в страната е няколко пъти по-ниско от средноевропейското – поне 4 пъти по-ниско. При цялата условност на това сравнение, мащабът на несъответствието е толкова голям, че би трябвало да привлече вниманието. Нещо повече, това огромно несъответствие е основна причина за изтласкването на хора (и особено младежи) от страната. Така, онази част от активните мерки – насочена към обучение и образование, когато е успешна, може допълнително да допринесе за емиграция. Достатъчно е да се погледнат стартовите заплати в различни европейски страни. Т.е. в съответствие със социално-икономическия контекст в страната, основният проблем на политиките на пазара на труда би трябвало да е качеството на работните места, характеристиките на търсенето, а не само „пригодността за заетост“ и характеристиките на предлагането.

- Нещо повече, така създадената конструкция на активните мерки на пазара на труда, основана на “активиране”, трудно се пренаглася към нови насоки и виждания в ЕС. Типичен пример за това са препоръките на ОИСР. Известно е че за определен период становищата на ОИСР акцентираха върху значението на активните мерки за сметка на пасивните и политиките на пазара на труда в България се настроиха към това виждане. С времето, обаче, дефицитите на подобни идеи започнаха да стават все по-ясни и съответно започнаха да се преразглеждат от гледна точка на полезното значение на пасивните политики, на обезщетенията срещу безработица и социалното подпомагане. Политическите мерки в България, обаче, са слабо чувствителни и не реагират на подобни нови ориентири, успешно използвани в други страни-членки на ЕС.

2.2. Устойчивост и адекватност на социалните плащания

Другият основен стълб на анти-бедност политиките у нас е свързан с политиките за социално подпомагане. Както е известно те се основават на така наречения „гарантиран минимален доход“. Според Закона за социално подпомагане: „Гарантиран минимален доход е нормативно определен размер средства, който се използва като база за определяне на социалната помощ, с цел осигуряване на **минимален доход за задоволяване на основни жизнени потребности** на лицата, съобразно тяхната възраст, семейно положение, здравословно и имуществено състояние, трудова и учебна заетост.“ Както виждаме от законовото определение, всъщност „гарантирания“ минимален доход не е гарантиран, а основа за изчисляване на диференцирани доходи. Според схемата, множество условия поставят хората в различни категории в зависимост от възраст, местоживеене, увреждане, способност за работа, семейно положение, доходи, жилище, собственост и т. н., често на основата на идеята за „заслужаващи“ и „не заслужаващи“ бедни. „Най-не заслужаващи“ са тези в трудоспособна възраст и съответно социалната помощ за тях е силно ограничена. Допълнително, равнището на този доход не се изчислява по някаква общоприета методика, а се определя от Министерския съвет въз основа на „финансовите възможности на държавата“, удобно трансформирайки юридически декларирана необходимост „да се посрещнат основни потребности“.

Тази схема за доходи е от типа „последна инстанция“ с изключително ниски равнища на подкрепа на доходите, насочена е срещу изключителни нива на екстремна бедност и осигурява оцеляване на много ниски равнища. В съответствие с това, достъпът до системата е изключително ограничен и в огромно несъответствие с високите равнища на бедност в страната.

Независимо че миналата година равнището на така наречения гарантиран минимален доход беше вдигнато от 65 на 75 лева, остава очевидно, че, поради изключително ниските равнища на

тази схема за подкрепа на доходи, тя не може да има никакъв ефект върху превенция или редуциране на бедността. Независимо от многобройните напомнания на Европейската комисия (в ежегодните специфични за страната препоръки²), да се разработи и приложи ясна и адекватна методика за минимални доходи, едва напоследък МТСП проявява интерес към идеята. Но, същевременно, равнището на минимални доходи, основано на така нар. „гарантиран минимален доход“, остава напълно неадекватно.

Резултати от национални и сравнителни европейски изследвания на системата за социално подпомагане дават възможност да се представят обобщено нейните основни характеристики:

- Гарантираният минимален доход и основаните на него диференцирани доходи не са свързани по никакъв начин с ценови равнища и издръжка на живот. Няма и специфични правила за индексация.

- Системата има дисциплиниращ и санкциониращ характер, подобно на разгледаните по-горе активни мерки на пазара на труда. За това допринася и общия информационен фон (официален и неофициален), който периодично изпраща послания, че получаването на социална помощ е срамно.

- Системата е насочена към трансформация на цялостната система на социална защита – от социална защита, основана на социални права, в социална защита, основана на „проверка на доходите“. „Това се прави в името на „ефективността“: да се стигне целенасочено до тези, които най-много се нуждаят от помощ“ (Bouget and Vanhercke, 2016: 105). Резултатът е, че ефективността на цялата система се снижава чрез силно ограничаване на достъпа до нея.

- Равнищата и праговете за получаване на социални помощи са напълно неадекватни. Това, от една страна, се поддържа от ниските равнища на минималните и средни трудови доходи. От друга страна, ниските равнища на социално подпомагане действат задържащо върху минималните и средни трудови доходи. Нещо повече, условието, хората в трудоспособна възраст да получават социална помощ само ако полагат определени часове обществено полезен труд, ерозира официално приетата минимална заплата. Същевременно няма смислени публични дебати по системата на социално подпомагане.

- В допълнение, налице са странични и недостатъчно изследвани ефекти – например, изключително ниското равнище на социалната помощ заедно с обвиненията, че хората, които се нуждаят от социални помощи са мързеливи и ангажирани с криминални дейности, по същество ги тласка към ангажирането в неформална и криминална дейност.

- При наличието на икономически растеж и динамиката на средната заплата в последното десетилетие, деформираната система на социално подпомагане води до нарастване на подходните дистанции и следователно обуславя още по-голяма дълбочина на бедността.

- Едно европейско изследване през 2009 (Frazer & Marlier 2009: 17-18), финансирано от Европейската комисия, посочва четири групи сред страните-членки на ЕС при оценката на схемите на минимални доходи, свързани със социалното подпомагане:

Първо, страните, които имат относително опростени и цялостни схеми – отворени към всички хора с недостатъчно средства (Австрия, Белгия, Кипър, Чехия, Германия, Дания, Финландия, Холандия, Португалия, Румъния, Швеция и Словения).

Второ, страни, които въпреки че имат опростени и цялостни некатегориални схеми, се характеризират с рестрикции по отношение на достъпа и покритието на хора, които се нуждаят

² <https://ec.europa.eu/>

от финансова подкрепа, често поради ниското равнище на подпомагане (Естония, Унгария, Литва, Латвия, Полша и Словакия).

Трето, страни-членки, които са разработили комплексна мрежа, често основана на групови категории и понякога на взаимно припокриващи се схеми, които са се разгръщали във времето, но като ефект покриват главно хората, които имат най-спешна потребност от подкрепа (Испания, Франция, Ирландия, Малта и Великобритания).

Четвърто, тези страни-членки, които имат много ограничения, частични и фрагментарни мерки, съсредоточени към много тесни категории от хора и всъщност непокриващи много от хората, които спешно се нуждаят от подкрепа на дохода (България, Гърция и Италия).

Но, независимо от изследванията, от 2008 до сега, няма сериозна промяна в българската система за социално подпомагане по отношение на принципи и правила. Нещо повече, сравненията в ЕС показват че: „ Въздействието върху намаляването на бедността е подобро от 2009 в много малко страни, но е влошено в единадесет страни (Белгия, България, Чехия, Дания, Испания, Унгария, Латвия, Норвегия, Румъния, Швеция, Обединеното кралство)“. Разбира се, влошаването за различните страни е спрямо различни стойности и съответно влошаването в Дания, Швеция, Чехия и т.н. означава твърде различно нещо от влошаване на системите в страните, които и без друго са с най-неадекватни системи, като България. Независимо че всички страни в ЕС имат схеми за минимални доходи, налице са огромни разлики между страните в достъпността, организацията, равнищата на плащане и покритието. Изследванията демонстрират различната адекватност на системите: „...В България, Румъния, Латвия и Полша, за повечето типове семейства социалните помощи не стигат дори 40% от линията на бедност“. По отношение на равнищата на социално подпомагане, сравнителните изследвания ясно показват че българската система е най-неадекватна.

Както посочва носителя на Нобелова награда, А. Сен „Спокойното приемане – от жертвите и от другите – на невъзможността на твърде много хора да развият минимални ефективни възможности и да имат основни субстантивни свободи действа като огромна бариера за социална промяна. За същото допринася и отсъствието на публично възмущение от ужасяващата беззащитност на ... хората. Така социалното зло се изгражда не само от тези, които са допринесли, за да се държат хората на дъното, но също и от всички хора, които са готови да толерират абсолютно неприемливи затруднения пред човешките същества“. (Sen 2008: XIV)

Същевременно, модерните системи за социално подпомагане имат поредица от социално-икономически функции, които остават пренебрегнати в българския дизайн на системата: социалната защита би трябвало да зададе „дъно“ за спада на жизнените стандарти, така че да не падат под необходимите средства за физическо оцеляване; да осигури действителното овластяване на социални права; да ограничи намаляването на разходите за социална защита в БВП и да има мобилизиращ икономически ефект, едновременно подкрепяйки формирането на човешки капитал и осигурявайки възможност на хората, които са попаднали в бедност, да останат активни и интегрирани. Като не изпълнява такива функции, системата за социално подпомагане у нас допринася за ерозиране на човешкия капитал. Това е свързано с високите равнища на детска бедност в страната и пренебрежението към адекватни равнища на подкрепа поне за ранното детско развитие. В тази връзка, предложението на Аткинсън за въвеждане на минимален доход за деца на европейско равнище заслужава сериозно внимание (Atkinson 2010)

Всъщност единственият смислен начин да се подобри адекватността на системата за минимални доходи е те да се обвържат с ценовите равнища на основни стоки и услуги, т.е. с

издръжката на живот. Начините по които се осъществява това са добре известни и липсата на адекватни стандарти за минимални доходи не се дължи на технически затруднения. Една кампания в ЕС, стимулирана и финансирана от Европейската комисия (European Minimum Income Network), задава основни ориентири и принципи за необходимата промяна в разбирането за смисъла, функциите и дизайна на системите за социално подпомагане: „Схемите за минимални доходи „осигуряват защитна мрежа за тези, които не могат да работят или да имат достъп до прилична работа и не могат да се възползват от социално-осигурителни плащания“. Адекватен минимален доход е „доходът, който е необходим, за да живеят хората с достойнство и да участват пълноценно в обществото“.

Краткият преглед на двата основни стълба на политиките срещу бедността в страната показва че тяхната ниска ефективност не се дължи на проблеми в прилагането им и/или недостатъчен административен капацитет, които могат да бъдат постепенно подобрявани. Ниската, а понякога и обратна, ефективност е резултат от цялостния им дизайн, основан на специфични виждания, които могат да преследват различни цели, но нямат действителен фокус върху бедността в страната.

Логиката и интересите зад дизайна на тези политически мерки също така изглежда са резистентни към промени във вижданията. Както беше посочено, независимо, например, че ОИСР беше сред международните организации, настояващи за така наречения „активиращ“ подход в предходните десетилетия, напоследък се забелязва отчетливо преосмисляне и подчертаване на значението на взаимното допълване между активните мерки на пазара на труда и пасивната подкрепа за поддържането на адекватни жизненни стандарти: "Достатъчно щедрият размер на обезщетенията за безработица и системите за социално подпомагане с широко покритие също са ключови ... Когато са добре разработени, те също така засилват ефективността на активните политики на пазара на труда, тъй като обезщетенията за безработица и социалните помощи представляват основен инструмент за свързване на безработните с услуги по заетостта и активни програми на пазара на труда... Загубилите работата си, които не отговарят на условията за тези видове обезщетения, може да не разполагат с достатъчна мотивация за записване в програми или просто с необходимата информация, за да търсят най-подходящата дейност... Ако ползите са прекалено ниски, рискът, че хората изцяло ще се оттеглят от пазара на труда, се увеличава. Финансовият стимул за заемане на добре платена работа и/или за активно включване в определена програма също се увеличава, с увеличаване на обезщетенията и социалните помощи. Защото тъй като ползите се увеличават, потенциалната загуба на обезщетения и помощи значително повишава цената на нарушаването на договора.“ (OECD, 2017: 57-58).

Както посочва МОТ: "В повечето икономики на ОИСР значението на активните политики на пазара на труда нарасна значително от 90-те години на XX век ... През последните години, обаче, все повече се подкрепя идеята, че активните и пасивните интервенции на пазара на труда могат да действат по взаимно допълващ се начин - дори да се подсилват взаимно ..." (ILO, 2016: 51). Като резултат от промяната във вижданията на основни международни институции се стигна до съгласуване на така наречените „Цели за устойчиво развитие“ на ООН, които включват изискването за определяне и прилагане на адекватни прагове за минимални доходи в различните страни и в частност в страните-членки на ЕС.

Но, засега, политиките и политическите мерки срещу бедността в страната остават парализирани в рамките на остарелите схващания на нео-либералния тренд, който създаде и продължава да поддържа висока и устойчива бедност.

3. Необходими промени в политиките за ефективна борба с бедността

С влизането в ЕС през 2007 година, България осъществи частично интегриране – политическо, военно и икономическо. Преследването обаче на фундаменталната цел (да се разпредели собствеността върху материалните активи и да се създаде социално икономическа група, която може да контролира обществото и да гарантира статуквото) беше осъществено по начин, който доведе до екстремно обедняване и социално изключване на огромни групи от населението. Така социалната сфера (разпределението на доходите, образованието, здравеопазването, социалната защита) колабира по екстремен начин, едновременно с рязко взривяване на материалните неравенства, бедността и изключването. Това съвпадна с период на реструктуриране на европейския социален модел – но това реструктуриране в различни страни на ЕС беше коригирано и удържано в някакви приемливи рамки на основата на публичен диалог и установени правила и практики. В България, политическите практики не създадоха основата на реструктурирането и съответно го превърнаха в демонтаж на социални права, доведен до крайности.

Проведеното по този начин, частично, елитаристко, интегриране рискува да остане формално, без пълноценна интеграция, насочена към подобряване на качеството на живот на българските граждани и социално сближаване вътре в обществото и с другите страни-членки на ЕС. Защото, автентичната интеграция зависи от вътрешното структуриране на обществото. А по отношение на вътрешното структуриране на обществото, няма съмнение, че България е сред страните с най-лошо качество, поради много високата степен на вътрешна дезинтеграция. Таблицата по-долу представя само една илюстрация на това твърдение:

Таблица 1: Страни с най-ниски и най-високи неравенства и страни с най-нисък и най-висок дял на хора в бедност и/или социално изключване (Евростат 2016):

НЕРАВЕНСТВА 80/20			
НАЙ-НИСКИ		НАЙ-ВИСОКИ	
ИСЛАНДИЯ	3.3	МАКЕДОНИЯ, ГЪРЦИЯ, ИСПАНИЯ	6.6
ЧЕХИЯ	3.5	ЛИТВА	7.1
СЛОВЕНИЯ, СЛОВАКИЯ, ФИНЛАНДИЯ	3.6	РУМЪНИЯ	7.2
НОРВЕГИЯ	3.7	БЪЛГАРИЯ	7.7
БЕЛГИЯ	3.8	СЪРБИЯ	9.7
ДЯЛ НА ХОРАТА В РИСК ОТ БЕДНОСТ ИЛИ СОЦИАЛНО ИЗКЛЮЧВАНЕ			
НАЙ-НИСЪК		НАЙ-ВИСОК	
ИСЛАНДИЯ	12.2	ГЪРЦИЯ	35.6
ЧЕХИЯ	12.3	СЪРБИЯ	38.7
НОРВЕГИЯ	15.3	РУМЪНИЯ	38.8
ФИНЛАНДИЯ	16.6	БЪЛГАРИЯ	40.4
ХОЛАНДИЯ	16.7	МАКЕДОНИЯ	41.1

Както се вижда от данните в таблицата, в страните, в които неравенствата са най-ниски, делът от населението в бедност е най-нисък; обратно, в страните, в които неравенствата са най-високи, делът на хората в бедност е най-висок.

Основните характеристики на бедността в България (много висок дял от населението в бедност; дълбока бедност - засягаща физическото оцеляване, което нанася щети на развитието на човешкия капитал, в частност на възможностите за интелектуално развитие на децата; устойчивост и междугенерационен трансфер на бедността; фрагментарни и не осигуряващи изход от състоянието политически мерки и т.н.) определят необходимостта от много по-широк комплекс от реформи и промени – много по-масивна реконструкция на публични политики, закони и институционални функции. В тази връзка е важно да се отчетат три важни условия:

- При създадения социално-икономически контекст, борбата с бедността в страната не може да бъде успешна на основата единствено на преки въздействия от страна на социалната политика. Мащабът, дълбочината, устойчивостта и последиците от бедността означават, че няма как Министерството на труда и социалната политика да бъде единствен актьор и това да е ефективно, дори и колкото да се усъвършенстват дейностите му в тази област. Без превръщането на борбата с бедността в основна цел на икономическата, финансовата и регионалната политика (вкл. без адекватно участие на другите министерства и институции), всяка стратегия за борба с бедността най-вероятно ще се превърща в имитация.

- Периодът, в който политиките срещу бедността разчитаха на така наречения подход „процеждане надолу“ (trickle down approach) е достатъчно дълъг, за да се разбере, че той не работи. Дистанциите между българските граждани и с другите европейски граждани всъщност се увеличават. Фрагментарни и насочени в противоположни посоки политики и политически мерки няма как да произведат цялостен позитивен ефект, ако в основата им не е поставено разбирането за важността на благосъстоянието на българските граждани.

- Независимо че България осъществява различни политики и мерки, характерни за други страни-членки на ЕС, вътрешното структуриране на българското общество е различно от това на огромната част от обществата в страните-членки на ЕС. Нарастващите дистанции означават, че за да бъдат ефективни мерките, за България не е достатъчно да следва различни „добри практики“ от страните-членки на ЕС. Причината е че ефективността на едни и същи или сходни политически мерки зависи от цялостния социално-икономически контекст. А картината на бедността в България е много различна от тази в повечето страни-членки на ЕС. Затова и копирането на отделни мерки и практики от други страни-членки на ЕС, което наблюдаваме също от десетилетия, очевидно не води до постигане на сходни резултати. Следователно, освен общо разпространените мерки, България трябва да предприеме и поредица от национално адаптирани и разработени спрямо националната специфика мерки, за да е успешна в борбата с бедността.

За решаването на подобна задача, следователно, е необходимо да се потърсят полезни уроци от натрупаното знание за това какви политики и политически мерки са ефективни в период на висока и дълбока бедност, ниско благосъстояние, лошо качество на живот за огромни групи от населението, демографска катастрофа и дезинтегрирано общество. Както е известно, ясното идентифициране на проблемите създава отчетлива възможност да се намерят такива примери. Нещо повече, признаването на проблема с бедността и благосъстоянието в България може да очертае възможните решения. В тази връзка, изглежда очевидно, че пътищата за решаване на такъв тип проблеми са известни и те се намират в не толкова отдалеченото минало на Европа.

Става дума за политики и политически мерки, предприети от държавите от Западна Европа в периода 1950-1973 (нарочан от много учени „златната ера на западните демокрации“). Аргументите са, че:

- От една страна, са налице очевидни сходства между състоянието на България днес и състоянието по основни параметри в различни страни от Западна Европа през посочения период.
- От друга страна, предприетите по това време мерки се оказаха изключително ефективни като изградиха „държавите на благосъстоянието“ и европейския социален модел.
- От трета страна, поредица от анализи показват, че предприетите по онова време мерки имат догонващ ефект, от който България очевидно се нуждае.

Налице са множество научни изследвания, които се опитват да отговорят на въпроса какви политики доведоха до „златната ера“ на Западна Европа:

Според световно известния исторически статистик А. Мадисън в основата е специфичен институционално-политически микс, включващ взаимна подкрепа, ясни и прозрачни правила на взаимодействията, политически ангажимент за пълноценно използване на ресурсите, подходна политика и фискален активизъм (Maddison 1991). В съгласие с това други учени (Eichengreen, Iversen, Grafts, Abramovitz и др.) ясно открояват политики, насочени към изграждане на социален капацитет (social capability) за развитие, стимулиране на инвестиции и приемане на нов социален договор, свързан с ясни и почтени институционални правила за: договаряне на солидаристично заплащане на труда; адекватни минимални доходи; контрол върху неравенствата; инвестиции в човешки капитал и разходи, насочени към изравняване на възможностите; както и стабилизиращи социални програми за облекчаване на икономическата несигурност. Както посочва Дж. Стиглиц, "Природата на растежа сега е коренно различна от тази след Втората световна война ... Тогава благосъстоянието бе споделено" (Stiglitz 2012). В резултат на това, в тези страни в следвоенна Европа, БВП е много по-нисък от сега, но качеството на системите за социална защита е по-високо.

Това всъщност е и периодът (50те години на 20 век), когато се въвеждат оригиналните активни мерки на пазара на труда – чрез прословутия модел Rehn- Meidner в Швеция. Моделът включва няколко взаимосвързани и важни цели и се основава на тях:

"Равенство в разпределението на заплатите, устойчива пълна заетост и модернизация на шведската промишленост. Равнопоставеността и пълната заетост трябваше да бъдат насърчавани чрез политика на солидарност в заплащането, която основно означаваше еднакви увеличения на заплатите във всички отрасли на промишлеността ... Оказа се, че това е силен стимул за шведските производители да инвестират в технологии за повишаване на производителността. Ако производителността изостава, наложеният ръст на заплатите би изтласкал от пазара по-малко конкурентните компании. Това даде силен тласък за модернизацията на шведската индустрия" (Bonoli 2010: 13-14). "Моделът на Рен-Мейднер препоръчва активни политики на пазара на труда, строги макроикономически политики и политики за солидарност в заплащането, за да се комбинира ценова стабилност, растеж, пълна заетост и капитал." (Erixon 2010:1) През този период, също така инвестициите в човешки капитал са от решаващо значение.

А това също е и периодът, в който има широк обществен консенсус в страните от Западна Европа, че е необходимо установяване на минимални социални стандарти за доходи, за жилища, за здравеопазване, за образование и за персонални социални услуги. Става дума за „комплекс от общи правила и закони, чрез които публичните власти гарантират човешкото достойнство и фундаменталните социални права посредством адекватно равнище на ресурси и услуги за всички.“ (Minimum Social Standards across Europe 2007).

Подобни развития в Западна Европа изградиха основите на солидарни общества и независимо от реструктурирането на европейския социален модел в последните десетилетия, те запазиха основни параметри на тези системи. Това им позволява, също така, в очертаващия се сега период на развитие, да се опрат на тези системи.

В годините на прехода, България пропусна изграждането на адекватни системи за благосъстояние и солидарност и започна екстремно да осъществява обратните политики. Затова сега е крайно време да се разработи комплексна и дългосрочна визия, основана на включващ растеж и насочена към вътрешна кохезия на изключително дезинтегрираното българско общество. Поради пропуснатото време, влошените стойности на благосъстоянието на големи групи от хора и овластените силни лобиращи интереси на малки, но много силни икономически групи, това е много сложна задача, която изисква много работа.

Използвана литература:

- Abramovitz, M., (1986), *Catching up, forging ahead and falling behind*, Journal of Economic History, N 46
- Atkinson, A., Guio, A-C., Marlier, E.(2017), *Monitoring social inclusion in Europe*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Atkinson, (2010), *Macerata lectures on European Economic Policy: Poverty and the EU: the New Decade*, WP n.24 DiSSE, University of Macerata
- Bonoli, G. (2010). *The political economy of active labour market policies*. REC-WP 01/2010, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh, A Network of Excellence of the European Commission's Sixth Framework Programme.
- Bouget, D., & Vanhercke, B. (2016). *Tackling long-term unemployment in Europe through a Council Recommendation?* In D. Vanhercke, D. Natali, & D. Bouger (Eds.), *Social policy in the European Union: state of play 2016*. Brussels: OSE, ETUI.
- Crafts, N.F.R., (1994), *The Golden Age of Economic Growth in Western Europe 1950-1973*, University of Warwick
- Eichengreen, B.,(2007) *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton University Press
- Erixon, L., (2010), *The Rehn-Meidner Model in Sweden: Its Rise, Challenges and Survival*, Journal of Economic Issues, Volume 44, 2010 – Issue
- European Minimum Income Network, <https://emin-eu.net/>
- Eurostat, online database, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Frazer, H. & Marlier, E. (2009) *Minimum Income Schemes Across EU Member States*, (Social Inclusion Policy and Practice, CEPS/INSEAD)
- ILO (2016). *What works: Active labour market policies in Latin America and the Caribbean*. Geneva: International Labour Office.
- Iversen, T. & Soskice, D., (2018), *Democracy and Prosperity Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press

- Maddison, A. (1991), *Dynamic Forces in Capitalist Development*, Oxford University Press
- Minimum Social Standards Across Europe 2007, <http://www.eapn.ie/>
- Jeliazkova, M., Minev, D. & Draganov, D. (2018). Assessing youth employment policies in 28 European countries, EXCEPT Working Papers, WP No. 55. Tallinn University, Tallinn. <http://www.except-project.eu/working-papers/>
- OECD (2017b). *Bridging the Gap: Inclusive Growth 2017*. Update Report. Paris: OECD.
- Sen, A., (2008) Introduction, Green, D., *From Poverty to Power*, Oxfam International
- Stiglitz, J. (2012), *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers our Future*, W.W. Norton & Company, New York