

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЛИЦАТА В РИСК ОТ БЕДНОСТ И СОЦИАЛНО ИЗКЛЮЧВАНЕ

Ралица Велева*

Увод

Социалното включване и социалната кохезия все по-често са във фокуса на общественото внимание. В резултат на динамичното развитие на науката, техниката и технологиите броят на лицата, изтласкани от трудовия пазар, нараства драстично. В края на първото десетилетие на XXI век милиони европейски граждани губят своята работа, вследствие на редица причини, чиито първоизточник може да се търси в макроикономическите процеси. Проблемът е широкообхватен, тъй като са засегнати както заетите, така и социално изключените индивиди. Основната група лица, изложени на риск от социално изключване са тези, които живеят в по-малките населени места. Приспособяването на хората към практическите потребности на трудовия пазар изисква непрекъснато обновяване на тяхното образование и квалификация. В условията на икономика, претърпяла изключително много сътресения, Европейският съюз е изправен пред сериозни предизвикателства, решения, за които се търсят в редица стратегически документи, в т.ч. и в Стратегия "Европа 2020". Съществуващите решения на проблема се свързват с предприемането на последователна и устойчива политика, основана на интегрирания подход и междусекторното сътрудничество на наднационално, национално, областно и местно равнище.

Мерките за редуциране на лицата в риск от бедност и социално изключване, които са предложени в статията са направени с оглед по-лесното адаптиране на лицата към изискванията на трудовия пазар, следователно и тяхното социално включване и постигане на социално сближаване.

Важен проблем за съвременните общества се явява бедността, придружена от социално разделение. Съгласно данните на Евростат един от всеки четирима европейски граждани е изложен на риск от бедност. Изключително тревожен е фактът, че 26,4% (по данни на Евростат за 2016 г.) от децата са в положение на несигурност. При тези обстоятелства, от решаващо значение е постигането на целта на Европейския съюз за намаляване на лицата в риск от бедност с 20 милиона души до 2020 г.

* Ралица Стефанова Велева, главен асистент, доктор, катедра "Публична администрация", УНСС, email: ralitsa.veleva@unwe.bg

Във връзка с гореизложеното в настоящата научна статия са използвани системния подход, позитивния и нормативния анализ, деск-анализ, сравнително-съпоставителен емпиричен анализ, а оценяването на функционалните зависимости се базира на клъстер анализ. Вследствие на използваната методология са получени резултати, които служат за представянето на конкретни изводи и препоръки.

Целта на настоящата разработка е да се изведат публични политики, които да спомогнат за възприемането на конкретни мерки за намаляването на лицата в риск от бедност и социално изключване. Това се налага поради факта, че проблемът е от изключително значение за развитието на съвременните общества и икономики.

Необходимостта от анализ на съществуващите политики е породена от липсата на единен документ на национално равнище, който да обединява задачите, които би следвало да се реализират, за да се постигне "реалното" социално включване на уязвимите групи.

През 2010 г. Европейската комисия предлага пет измерими цели за постигане от държавите членки до 2020 г., които в последствие са трансформирани и в националните политики. Целите се отнасят до трудовата заетост, научните изследвания и иновациите, образованието, борбата срещу бедността и устойчивото развитие и са описани подробно в Стратегия "Европа 2020" [1]. С цел постигане на социално включване на европейско равнище са предвидени редица важни инициативи като ОМК (отворен метод на координация за социална закрила), Европейска платформа срещу бедността и социалното изключване, Фонд за европейска помощ за най-нуждаещите се лица, Европейски социален фонд, Програма за заетост и социална иновация и Пакет за социални инвестиции, които допринасят за постигането на целите на Стратегия "Европа 2020".

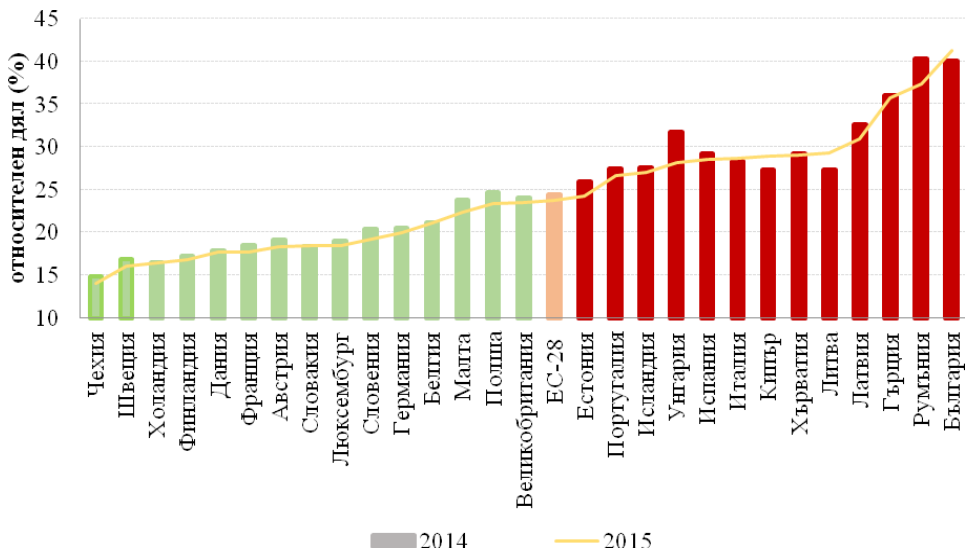
Една от гореизложените цели е пряко свързана с намаляване броя на европейските граждани, които живеят под националните прагове на бедност (националният праг на бедността се определя като 60 % от средния разполагаем национален доход във всяка държава членка) с 25 %, с което над 20 млн. души ще бъдат извадени от ситуацията на тежки лишения. (Стратегия "Европа 2020". Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с.1) Един от водещите приоритети за ЕС е приобщаващ растеж, който включва заетост, умения и борба с бедността. За постигане на целта е създадена водещата инициатива "Европейска платформа срещу бедността", която би следвало да гарантира социално и териториално сближаване, така че ползите от растежа и работните места да са широко споделени и хората, живеещи в условия на бедност и социално изключване да имат възможност да живеят достойно и да представляват активна част от обществото. (Стра-

тегия "Европа 2020". Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, с.37)

С цел изготвянето на обстоен анализ би следвало на първо място да се изясни значението, което се влага: "Бедността и социалното изключване са сложни явления с множество проявления. Те засягат не само доходите и материалното състояние на хората, но и възможностите им активно да участват в обществото." (Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, с. 5) На национално, областно и местно равнище са предвидени мерки за справяне със социалното изключване в Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване. (Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020) Стратегическият документ е ориентиран към изграждане и реализиране на единна, последователна и устойчива политика в областта на социалното включване, основана на интегрирания подход и междусекторното сътрудничество. [2] За постигането на заложените цели е необходимо предприемането на мерки в определени области, като:

- предприемане на паралелни действия във всички сфери на политиката;
- осигуряване на финансиране от Европейския социален фонд за осъществяване на политики, свързани с появилите се предизвикателства;
- насърчаване на социалните иновации, имащи доказано положителен ефект в обществото;
- насърчаване на партньорството и използване възможностите на социалната икономика за борба с предизвикателствата;
- координация на политиките между държавите членки.

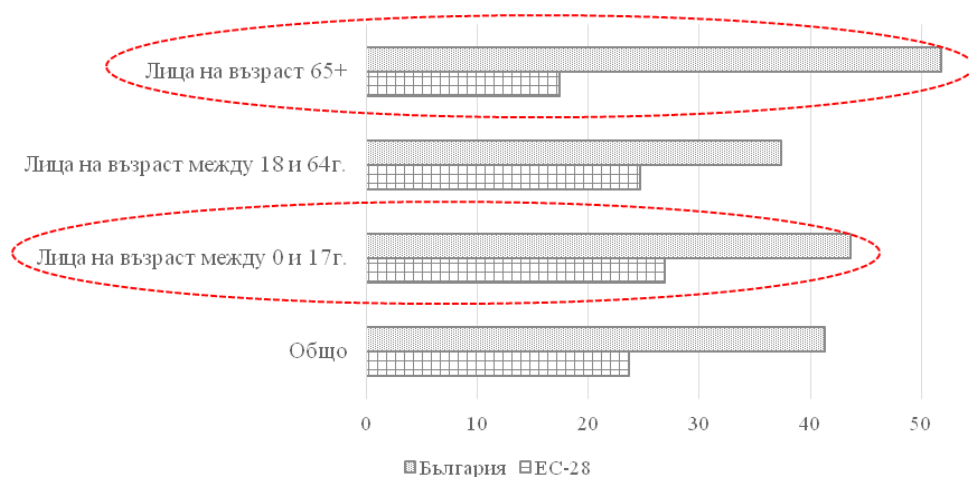
Предприемането на тази политика е необходима, поради факта, че над 80 млн. души в Европейския съюз са застрашени от бедност, като от тях 20 млн. са деца. (Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, с. 6) На фигурата по-долу са представени държавите членки на ЕС, които са подредени по относителен дял на лицата в риск от бедност и социално изключване.[3]



Фиг. 1. Лица в риск от бедност и социално изключване към 2015 г. на база 2014 г. (ЕС-28)

Източник: по данни на Евростат, 2018 г.

От фигура 1 ясно се вижда тенденцията за намаляване на лицата в риск от бедност и социално изключване при повечето страни членки на ЕС. Единствените държави, в които се увеличава относителният дял на засегнатите лица са България, Литва, Кипър и Италия. Към 2015 г. спрямо предходната година най-висок е ръстът в Литва (2,0 п.п.), следвана от Кипър (1,5 п.п.), България (1,2 п.п.) и Италия (0,4 п.п.). В сравнителен международен план България продължава да оглавява негативната класация за най-висок относителен дял на лицата, изложени на риск от бедност и социално изключване с цели 41,3 %, при средни за Европейския съюз – 23,7 %. [4] Ключов проблем за България е, че най-висок относителен дял на тези, които са изложени на риск от бедност и социално изключване, имат групата на лицата на възраст 65+ години – 52 %, следвани от групата на лицата между 0 и 17 годишна възраст – 44 % (вж. фигура 2).

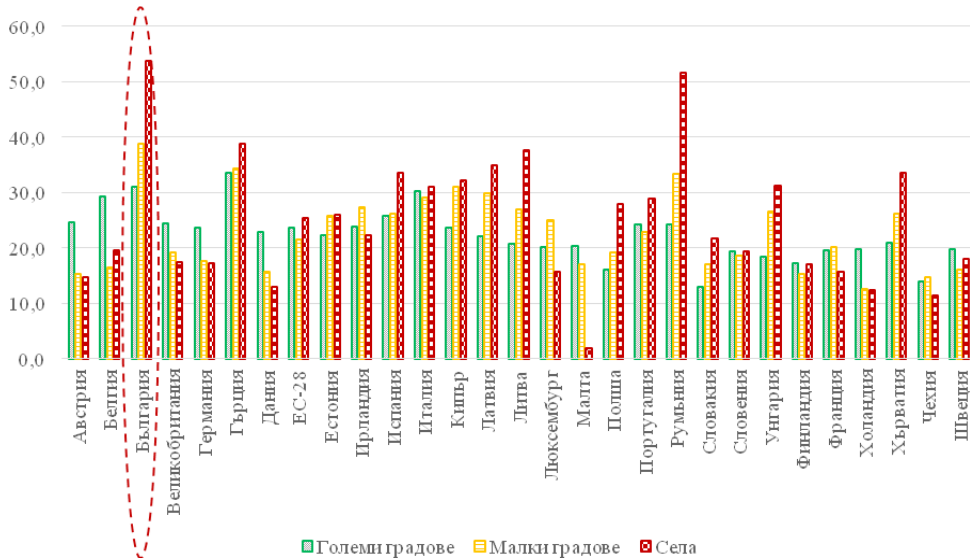


Фиг. 2. Лица в риск от бедност и социално изключване по възрастови групи за ЕС-28 и България (2016 г.)

Източник: по данни на Евростат, 2018 г.

Фигура 2 илюстрира огромните различия между България и ЕС-28 по отношение на групите, които са изложени на риск от бедност и социално изключване. Очертава се изключително негативната тенденция, характерна единствено за нашата страна в сравнение с останалите членки на ЕС-28, а именно повече от $\frac{1}{2}$ от лицата в пенсионна възраст да са на или под линията на бедност за страната, която за 2016 г. е 300 лв. [5] Контрастите по отношение на възрастовите групи не са единствените за България, налице са огромни различия и между големите градове, малките градове и селата. В по-голямата част от държавите членки на ЕС населението в селските райони е изложено на по-голям риск от бедност и социално изключване. През 2016 г. лицата, които живеят в селските райони (25 %) са изложени на по-висок риск от бедност и социално изключване, отколкото тези в градските райони (22,4 %). Почти не се наблюдава разлика между жителите в малките градове (22,8 %) и в големите градове (22,4 %). Цифрите обаче варират значително между държавите членки. В страни като Дания, Австрия, Белгия, Великобритания, Холандия и Германия се наблюдава обратната тенденция – много по-голям дял от градското население живее в бедност или социално изключване в сравнение с жителите на селските райони или градове. Съществуват и страни като Чехия, Финландия и Словения, където леко се различава нивото на бедност в градските и селските райони. В 15 държави членки хората, живеещи в селските райони, са изложени на най-висок риск от социално изключване. Страните с най-висок процент на бедност в селските райони в

сравнение с градските райони са Румъния (с 27,4 процентни пункта по-високи) и България (с 22,7 процентни пункта по-високи)[6].



Фиг. 3. Лица, изложени на риск от бедност и социално изключване по степен на урбанизация за 2016 г.

Източник: по данни на Евростат, 2018 г.

От фигура 3 ясно личи, че контрастите между населените места в България са големи. Това налага изготвянето на обстоен анализ на двадесет и осемте области в страната. Направен е опит за обединяването на областите в групи (кълстери), като заложеният критерий е относителен дял на лицата в риск от бедност. Областите са групирани в 5 кълстера. Минималната стойност на относителния дял са 26,1 % (Ямбол), а максималната стойност – 55,5 % (Кърджали)[7]. На фигурата по-долу са илюстрирани средните стойности за ЕС-28, средните стойности за България и относителния дял на лицата в риск от бедност и социално изключване за всяка една от двадесет и осемте области в страната.

Решенията, които могат да бъдат предложени за справяне с бедността и социалното изключване на наднационално и национално равнище, би следвало да са насочени основно към увеличаване на дела на образованите и заетите лица. От ключово значение е поставянето на акцент върху навременното образование, което да осигури заетост на лицата.

В стратегическите документи на местно равнище в България реално липсват ясно разписани мерки за справянето с този социален проблем. Предприемат се спорадични действия от страна на общините, които не водят до постигането на позитивни резултати, а по-скоро се наблюдава тенденцията на влошаване на ситуацията и по-висока маргинализация на населението.

В заключение могат да се направят следните изводи:

1. Европейският съюз е изправен пред предизвикателството да преодолее социалното изключване и маргинализацията на определени групи от Общността, като за справяне с негативната ситуация възприема навременна и последователна политика, целяща постигането на социална кохезия;
2. България е държавата членка на ЕС с най-висок относителен дял на лицата в риск от бедност и социално изключване. В страната ни се наблюдава изключително висок процент на лицата, които живеят под линията на бедност, която за 2017 г. е в размер на 314 лв. Особено силно застрашени са следните административно-териториални единици: Кърджали, Пазарджик, Разград, Варна, Велико Търново, Сливен и Враца;
3. На местно равнище липсват ясно разписани политики, които да са основа за предприемането на адекватни мерки и редуцирането на лицата в риск от бедност. На национално и областно ниво не са координирани политиките и съответно не водят до постигането на резултати.

След изготвянето на задълбочения анализ може да се конкретизира, че липсва общо съгласие между политическите участници относно определенията и критериите за бедност. Трябва да се вземе под внимание, че бедността е резултат от взаимодействието на политиките в различни сектори като заетост, система за данъчни облекчения и образование. Ключов фактор за постигането на напредък на европейско национално, областно и местно равнище е намирането на точния баланс между партньорите и техните компетенции, събирането на всички необходими данни и установяването на общи насоки за развитие. Основен приоритет е осигуряването на включване на всички социални групи и пълноценното използване на потенциала както на частния сектор, така и на публичните институции за борба с бедността.

Бележки:

- [1] По данни на Европейската комисия: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en.
- [2] По данни на Министерски съвет Портал за обществени консултации: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/List.aspx?lang=bg-BG>
- [3] По данни на Евростат: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Database
- [4] По данни на Евростат: At-risk-of poverty or social exclusion rate, 2014 and 2015
- [5] Постановление № 296 на МС от 30.10.2015 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2016 г., а за 2017 г. – 314 лв.; Постановление № 23 от 26 януари 2017 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2017 г.
- [6] По данни на Евростат: People at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanisation - <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/KfcBldmnozKai2R2vxWoA>
- [7] По данни на НСИ: Население в риск от бедност или социално изключване по области <http://www.nsi.bg/bg/content/8262>

Референции:

- ЕВРОПА 2020. Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ, Брюксел, 3.3.2010 г., COM(2010) 2020 (EVROPA 2020. Strategia za inteligentен, ustoychiv i priobshtavasht rastezh, EWROPEYSKA KOMISIYA, Bryuksel, 3.3.2010 g. COM (2010) 2020)
- Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020, приета с Протокол № 5.1 на Министерския съвет от 06.02.2013 г. (Natsionalna strategia za namalyavane na bednostta i nasarchavane na sotsialnoto vklyuchvane 2020, prieta s Protokol № 5.1 na Ministerski savet ot 06.02.2013 g.)
- Постановление № 23 от 26 януари 2017 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2017 г., обн. ДВ. бр.11 от 31.01.2017 г. (Postanovlenie № 23 ot 26 yanuari 2017 g. za opredelyane razmera na liniyata na bednost za stranata za 2017 g., obn. DV. br.11 ot 31.01.2017 g.)
- Постановление № 296 на МС от 30.10.2015 г. за определяне размера на линията на бедност за страната за 2016 г., изд. от Президента на РБ, обн. ДВ, бр. 86 от 6.11.2015 г. (Postanovlenie № 296 na MS ot 30.10.2015 g. za oprede-

lyane razmera na liliyata na bednost za stranata za 2016 g., izd. ot Prezidenta na RB, obn. DV, br. 86 ot 6.11.2015 г.)

Население в риск от бедност или социално изключване по области (Naselenie v risk ot bednost ili sotsialno izklyuchvane po oblasti), available at: <http://www.nsi.bg/bg/content/8262/%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8-%D0%B7%D0%B0-%D0%B1%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82-%D0%B8-%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BE%D0%B1%D0%B%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B8> (accessed 02 February 2018)

At-risk-of poverty or social exclusion rate, 2014 and 2015, available at: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?query=BOOKMARK_DS-093664_QID_-330BB35D_UID_-3F171EB0&layout=AGE,L,X,0;GEO,L,Y,0;UNIT,L,Z,0;INCGRP,L,Z,1;SEX,L,Z,2;TIME,C,Z,3;INDICATORS,C,Z,4;&zSelection=DS-093664TIME,2008;DS-093664INCGRP,TOTAL;DS-093664INDICATORS,OBS_FLAG;DS-093664SEX,T;DS-093664UNIT,PC;&rankName1=UNIT_1_2_-1_2&rankName2=INDICATORS_1_2_-1_2&rankName3=SEX_1_2_-1_2&rankName4=INCGRP_1_2_-1_2&rankName5=TIME_1_0_0_0&rankName6=AGE_1_2_0_0&rankName7=GEO_1_2_0_1&rStp=&cStp=&rDCh=&cDCh=&rDM=true&cDM=true&footnes=false&empty=false&wai=false&time_mode=ROLLING&time_most_recent=true&lang=EN&cfo=%23%23%23%2C%23%23%23.%23%23%23&lang=en (accessed 15 January 2018)

People at risk of poverty or social exclusion by degree of urbanisation, available at: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/KfcBldmnozKai2R2vxWoA> (accessed 25 February 2018)

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion#Database (accessed 25 January 2018)

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/List.aspx?lang=bg-BG> (accessed 20 February 2018)

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en (accessed 02 February 2018)

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ ЗА НАМАЛЯВАНЕ НА ЛИЦАТА В РИСК ОТ БЕДНОСТ И СОЦИАЛНО ИЗКЛЮЧВАНЕ

Резюме

Намаляването на лицата в риск от бедност и социално изключване е едно от основните предизвикателства както пред Европейския съюз, така и пред България. Настоящата статия е фокусирана върху анализ на програмите и мерките, които са възприети на европейско, национално, областно и местно равнище за постигане на целта. Очертани са основни тенденции и са предложени мерки за редуциране на уязвимите групи. Акцент се поставя върху намаляване преждевременно напусналите образователната система, повишаване на квалификацията и инициране на нов образователен цикъл.

Ключови думи: публични политики, лица в риск от бедност, социално изключване.

JEL: D6, R5, H51, H52

PUBLIC POLICIES REDUCING THE PERSONS IN RISK OF POVERTY AND SOCIAL EXCLUSION

Ralica Veleva*

Abstract

Reducing the people at risk of poverty and social exclusion is one of the major challenges facing both the European Union and Bulgaria. This article focuses on analyzing the programs and measures adopted at European, National, Regional, and Local levels to achieve the purposes. The main trends are outlined, and the article proposes a number of measures to reduce people at social exclusion. They are mainly related to: reducing early school leavers, enhancing qualifications and initiating a new educational cycle.

Key words: public policies, people at risk of poverty, social exclusion.

JEL: D6, R5, H51, H52

* Ralica Veleva, Chief Assistant Prof., PhD, Department of Public Administration, University of National and World Economy, Sofia, email: ralitsa.veleva@unwe.bg