

СОЦИАЛНАТА ПОЛИТИКА ПРЕД НОВИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Увод

Студията е посветена на една от основните сфери на човешка дейност и мисъл, която е особено близка до ежедневните потребности на хората - социалната политика.

Преходът към пазарна икономика в България налага необходимост от реформа в социалната сфера. Тази необходимост се обуславя от няколко фактора: кризата в националната икономика забавя решаването на значими социални проблеми; преходът поражда негативни социални последици - безработица, инфлация, социално разслоение и др. Сегашните социално-икономически условия изискват качествено нов подход в социалната сфера: да се извърши смяна на стратегическите приоритети в социалната политика; да се реструктурират основни социални дейности; да се търсят вътрешни социални резерви; да се създават нови институции и нови субекти на власт при вземане на решения по проблеми на социалната политика.

Нужен е нов модел на социална политика, който налага промени в няколко основни направления.

Първо, международно (интернационално) направление. Световните изисквания и постиженията на съвременната цивилизация в социалната област са жалони, с които нашата социална политика трябва да се съобразява. Особен интерес за България представлява европейския опит в социалната сфера. ЕС прие редица нормативни актове в социалната политика, които подлежат на ратификация от държавите-членки. Европейската социална харта (1961г.)¹ съдържа минимум основни положения в социалната област. През 1964 г. е приет Европейският кодекс за социално осигуряване, определящ минималните норми за социални гаранции, а през 1972 г. - Европейска конвенция за социално осигуряване. Тези документи имат препоръчителен характер. Независимо от това тяхната роля е важна за хармонизиране режимите на социални гаранции в страните-членки на ЕС. Съюзът прилага два специфични инструмента за социална политика - Европейския социален фонд, който създава условия за заетост, за географска и професионална мобилност на населението и е пример за европейска солидарност, и Европейския социален бюджет (1970 г.), призван да измерва социалните разходи на страните-членки, да прави сравнения и да дава средносрочни прогнози на социалната политика. Следователно през годините на съществуването на ЕС са заложени основите на социалната политика на Европа, създадени са институции, разработени са принципи и започна нейното реализиране. Социалните модели, социалните технологии,

¹ Вж. Европейска социална харта - ревизирана 1996.

социалните проекти, създадени от европейските страни, трябва да се асимилират и адаптират към нашите условия, ако искаме пълноценно да се включим в европейското социално пространство.²

Второ, националното равнище на социална политика. Основните насоки са следните:

- децентрализиране на социалната политика - преразпределение на правомощия за вземане на социални решения в полза на институции от по-ниски равнища (региони и фирми), използване на трипартитния и бипартитния принцип в социалната политика; освобождаване на държавата от излишна намеса и опекуство. Тя трябва да се занимава със социална стратегия, изграждане на социална инфраструктура, екологично равновесие и т.н. Чрез провеждане на референдуми, допитвания населението да се "впише" във властта, като взема непосредствено участие във важни социални решения. Това означава всеки мащабен социален проект, социален закон, социална технология предварително да получи доверие чрез механизмите на пряката демокрация;

- създаване и реализиране на гражданска социална политика - активно участие да вземат структури на гражданското общество - идеални, неформални, спонтанни, пулсиращи и други човешки общности от типа на благотворителни, дарителски, филантропски, милосърдни и др. социални образувания;

- засилване на плурализма в осъществяване на социалната политика;

- обогатяване на подхода при определяне на стратегическите направления в социалната политика, като се прилага не само дейностният подход, но и този на жизнените цикли на населението и др.

Трето, микросоциално (регионално и фирмено) равнище. Тук измененията могат да се насочат в следните направления:

- персонификация на социалната политика на микроравнище - гражданинът да има възможност за избор на един или друг социален проект, сам да определя своите осигурителни, пенсионни, здравноосигурителни, застрахователни и други институции, с които ще взаимодейства;

- създаване на механизъм за взаимодействие между фирмата и региона - координиране на социалната програма на територията с тази на фирмата, както и ранжиране на основните социални потребности на населението от региона и източниците за тяхното финансиране;

- преодоляване на централизма при реализиране социалната дейност на фирмата. Засилване влиянието на колективните трудови договори и прилагане принципа на социалното партньорство в дейността на фирмата;

- разширяване обхвата и съдържанието на социалните дейности на общината и на фирмата и др.

² Вж. Радев, Н. Модернизацията на европейския социален модел и България. - В: Национална идентичност и евроинтеграция. Международна научно-практическа конференция (5-6.VI.2004), организирана от ВТУ "Св. св. Кирил и Методий" - Стопански факултет и Икономически институт на БАН. "ГорексПрес", 2004, с. 410-420.

Формирането на нов модел на социалната политика ще е дълъг и сложен процес, който може да бъде затруднен от стари виждания, ведомствени мнения, бюрократични настроения. Затова новият модел на социална политика трябва да стане обект на широка обществена дискусия и резултат от обществен и политически консенсус.

Целта на разработката е да се разкрие същността на социалната политика, да се анализират основните тенденции на развитие, да се повиши качеството на управление в социалната сфера.

Същност на социалната политика

Политиката е сфера на дейност, свързана с отношения между класи, нации и други социални групи, ядрото на която е завоюване и използване на държавна власт. Съдържанието ѝ се определя от интересите на дадена класа или на съюз от класи. Всеки обществен проблем придобива политически характер, ако неговото решение, пряко или косвено, е свързано с въпроса за властта. Предметната сфера на социалната политика обхваща кръг от потребности, които са признати за важни и удовлетворяването на които трябва да се осъществява чрез организирани действия на субектите на социалната политика.

Тук ще разгледаме основните социални и демографски фактори, които влияят върху социалните потребности на населението.

Първо. Съществен фактор на диференциация е възрастта. Отчетливо се отделят потребностите на децата, които от раждането си трябва да са под медицинско наблюдение и да получават помощ. От предучилищна възраст към тях трябва да се ориентират някои форми на социално осигуряване (семеини добавки, пенсии за сираци и др.). Особен акцент е удовлетворяването на потребностите на младежта, която трябва да се подготви за труд, да се осигури трудоустройването ѝ в съответствие с квалификацията и образованието. Необходимо е да се отдели внимание на охраната на труда на младежта, за да не се претоварва с работа в ущърб на здравето и на обучението. Специални мерки изисква грижата за здравето на младежите и за организация на техния отпих. Ето защо за удовлетворяването на потребностите на младежта в социалната политика се използват особени форми на въздействие. Специфичен характер имат и потребностите на възрастните хора, принадлежащи към т.нар. "трета възраст". Центърът на грижите за тях ляга върху социалното осигуряване, предоставянето на пенсии, грижата за здравето, оказването на социална помощ и услуги на самотни и немощни лица. Старееването на населението увеличава задълженията от такъв род.

Второ. Важно значение има диференциацията по полов признак. Социалното положение на жената предизвиква проблеми, свързани с трудовата ѝ активност, защита от вредни условия на труд, защита на майчинство и др. Тези проблеми стават все по-остри поради съчетаване на трудовата дейност на жената със заетостта в бита. Решаването им обхваща

различни области на социална политика - от форми на трудоустрояване (работа на непълнен работен ден, надомна работа и др.) до организация на различен вид услуги. Затова се изисква специална разработка на социалната политика в тази област.

Трето. Специално разглеждане изисква положението на социалните групи, притежаващи общи потребности, като основната първична клетка - семейството, което изпълнява важни функции за продължаване на рода, организиране живота на своите членове, взаимопомощта и т.н. През призмата на неговите потребности трябва да се разглежда както формирането на доходи и постъпленията по линия на социалното осигуряване, така и опазването на здравето, организацията на почивката и свободното време и др.

Четвърто. Не могат да се подминат и социалните групи с производствен характер - персонал на фирми и учреждения. Те решават въпроси от жизнено значение за хората. От създаването на средства за удовлетворяване на общите потребности на хора, обединени от месторабота или от местоживеене, зависят не само материалните условия на бита, но и културата на труда и живота. Ето защо социалната политика трябва да се разглежда и в тази плоскост.

Пето. Друг фактор за диференциация на социалната политика е социално-професионалният разрез. Той произтича от различия в развитието на секторите на икономиката и видовете труд. Някои от тях се развиват стремително и вълчат нарастващо количество работници, други прогресират слабо, а трети стагнират. Диференциацията се отнася също до равнището на доходите, които в някои сектори на икономиката значително превишават средното за страната. Наблюдава се тенденция да се предоставят на работници, заети в ползващи се с приоритет сектори на труда, допълнителни привилегии. Тази диференциация се отнася до условията на живот на населението от различни професионални групи и влияе върху решенията за постъпване на работа от други членове на семейството, върху продължителността на времето за обучение на младото поколение и т.н. Социално-професионалната диференциация влияе и върху охраната на труда поради различията в тежестта на видовете труд и в тяхната вредност за здравето, а това изисква облекчаване и нормиране на работното време и продължителността на платения отпуск.

Шесто. Териториалните различия влияят върху разнородността на потребностите и степента на тяхното удовлетворяване. Това е обусловено от неравномерното икономическо и социално развитие на районите, от равнището на заетост, от размера на работната заплата. Подобна неравномерност е характерна и за жилищните условия, опазването на здравето, развитието на образованието, културата и др. За преодоляване на тази диференциация и на диспропорциите се изискват мерки в съответствие с определена концепция за социално-икономическото развитие на страната в регионален аспект.

Изравняването на социалната инфраструктура в териториален разрез и разпределението на инвестициите са важни задачи на социалната политика. Съществено значение има също развитието на здравеопазването, социалното осигуряване и социалните учреждения и др.

Обект на социалната политика е социалната сфера. Тя е специфична област на обществени отношения и връзки на обществото с личността. В нея е включена и съвкупност от социални условия на жизнената дейност на обществени групи и личности, в която се реализират многообразни социални интереси на социални субекти. Социалната сфера е дейност на хора, заети с предоставяне на социални блага и услуги. Обикновено за широка употреба термините “социална политика” и “политика в социалната сфера” се употребяват като синоними.

Съдържание на социалната сфера са *социалните отношения*, които в най-общ смисъл са отношения между социални групи по повод на тяхното жизнено равнище и начин на живот. Социалните отношения имат своя специфика. Тяхната трактовка зависи от правилното разбиране на категорията “социално”. В научната литература тази категория се разглежда в широк и в тесен смисъл. Социалното в широк смисъл е синоним на обществено (в съпоставка с природното). Определянето на социалното в тесен смисъл изисква друг подход. Основание за категорията социално е диференциацията на обществото на взаимодействащи общности. Спецификата на социалните отношения е, че те са съществен аспект на всички видове обществени отношения: икономически, политически, идеологически и др. Такова включване на социалното в различни видове обществени отношения намира израз в категориите социално-икономическо, социално-политическо, социално-демографско, социално-културно и т.н. Заедно с това социалните отношения са система със собствени закономерности. Природата им се определя от социалната структура на обществото, от разпределението на неговите членове по социални групи. Различията между тях се характеризират с понятието “социални различия”.

Социалните отношения се характеризират още и със следните термини. Понятието “*жизнено равнище*” определя мярката на благосъстояние на населението. Най-важните показатели на жизненото равнище на населението на страната, региона или на социални групи са: структурата и равнището на потребление на основни видове блага и услуги; осигуреността с жилищна площ, с предмети за дълготрайна употреба и с културно-битово предназначение; равнището на здравеопазване, образование, жилищно-комунални услуги; паричните доходи на населението. Прието е месечният доход да се сравнява с жизнения (физиологичен) минимум, разчетен от потреблението на минимално необходим набор от блага и услуги. Друг вид е социалният минимум, който освен това включва и разходи за минимални духовни и социални потребности. За хора, чието потребление е по-ниско от жизнения минимум, се казва, че живеят “*под линията на бедност*”.

Доходите определят и жизненото равнище на населението. Доходите на факторите за производство формират пазарния механизъм и социалната политика на държавата. Върху жизненото равнище влияят и т.нар. *обществени блага*. Те се предоставят от държавата безплатно, на по-ниска цена или във вид на специални плащания (трансфери), или в натурално изражение. Жизненото равнище се обуславя и от *имуществените и паричните спестявания* на населението. То се характеризира също с такива специфични показатели като обща и детска смъртност, равнище на заболяемост и средна продължителност на живота.

Жизненото равнище на населението е свързано с качеството на живот и със свободното време. Понятието *качество на живот* включва целия диапазон от свойства на живота. То отразява удовлетвореността на хората от предоставените материални и духовни блага, отразява комфорта на жизнените условия и тяхното съответствие на съвременните изисквания, здравословния начин на живот и неговата продължителност. В световната практика за определяне качеството на живот се използват и показатели, които включват образователното равнище на населението, продължителността на работната седмица и състоянието на околната среда. Противоречието между икономическия ръст и качеството на живот е централен проблем не само за развитите страни, но и за тези, за които благосъстоянието е далечна цел. Съвременната икономика не ликвидира *неравенството* в разпределението и различията в благосъстоянието. Според икономическия растеж равнището на жизнения минимум се повдига. Разликата в качеството на живот на богатите и на широките слоеве от населението обаче не намалява. Неравенството и нищетата са едновременно различни страни на качеството на икономически живот. Причините за това са най-разнообразни: различия в равнището на богатство (собственост), в личните способности, в образованието, в обучението, във възрастта и в здравето.

Социалната политика има работа с такива фундаментални ценности на живота като *времето*. Тя постепенно се приближава до изучаването на такъв важен нематериален аспект на човешкото съществуване като човешкото време. Количеството свободно време, с което човекът разполага и може да използва по свое усмотрение, е показател на равнището и качеството на живота. За него може да се съди и от продължителността на работната седмица.

За много хора в нашата страна е необходима *социална защита*. Това се обуславя от диференциацията на доходите на населението в резултат на икономическия спад, намаляване на производството и на брутния национален продукт. Различията в доходите могат да се дължат и на числеността на семействата, заплащането на труда, здравето на човека и т.н. Поради тези причини в периферията на обществото се появяват бедни и малоимотни слоеве от населението, които разполагат с ограничени средства за съществуване. Те зависят от държавата не само за парична помощ, но и за осигуряване на жилище, на медицинско обслужване, на обучение.

Натоварването на държавния бюджет нараства, увеличението на данъчното облагане намалява доходите на фирмите и домакинствата. Ограничените бюджетни постъпления и повишаването на социалните разходи в държавния бюджет водят до бюджетен дефицит и до инфлация. А това поражда нови социални напрежения. Следователно в тези условия задачата за социална подкрепа на цялото население е нереална. Затова обществото и правителството трябва да осъзнаят, че всеобща социална защита на населението е невъзможна. Необходимо е да се определят отделни слоеве и групи от населението, най-нуждаещи се от социална подкрепа. В страните с пазарна икономика е възприет избирателен подход към определянето на лица, действително нуждаещи се от помощ. Такива категории от населението се наричат *социално-уязвими (рискови) слоеве*. Социалното подпомагане се проявява в разнообразни форми: парични помощи, материални блага, непарични помощи - безплатно хранене, приют, оказване на медицинска, юридическа, психологическа помощ, покровителство, опекунство, осиновяване. Държавните органи финансират, а социалната дейност се осъществява от местните органи на власт, от благотворителни организации, от църквата.

Социалните услуги, които се оказват на населението, се характеризират с няколко особености. *Първо*, става дума за специфичен продукт (услуга), който няма самостоятелно предметно битие, а е съвкупност от параметри на потребителна стойност във вид на дейност (услуга). Поради това той по-трудно се идентифицира от специалисти и особено от крайни потребители. *Второ*, в социалната сфера е налице специфичен производствен (творчески) процес, при който съществува значителна сложност на процесите в технологичен аспект. *Трето*, проблемите на качеството в социалната сфера се усложняват от факта, че нейният продукт и качеството му засягат най-невралгични интереси на индивида. Става дума за продукт, който осигурява социален и здравен статус на човек. *Четвърто*, в социалната сфера качеството на продукта/услуга има по-сложно съдържание от това на материалното производство. *Пето*, решаването на проблема за качеството в социалната сфера се затруднява и от допълнителни обстоятелства - липсата на съвременна нормативна база и на информация за качеството в тази сфера обуславя трудности при търсенето на решения; ограничен е броят на писаните технологии и стандарти; няма държавна система за измерване и оценка на качеството, както и апарат за неговото планиране и отчитане.

Социалната услуга се оказва в обществения и/или в частния сектор на социалната сфера. *Общественият сектор на социални услуги* е непазарна система, която предоставя такива услуги при нулева цена за пациента. В него се предлагат всички видове социални услуги: публични блага - чистите публични блага се характеризират с неконкурентоспособност и неизключване в потреблението, което означава, че потреблението на едно публично благо

от дадено лице не намалява облагите от неговата консумация за други членове на обществото; смесени публични блага - блага, в които се комбинират елементи на конкурентност и изключване в потреблението; частни блага - характеризиращи се с конкурентоспособност и с изключване в потреблението. Обществените социални услуги произвеждат значими позитивни външни ефекти, свързани с подобряване на социалния статус на населението и осигуряване на икономически растеж. Заедно с това в обществения сектор на социалната сфера има и редица непазарни дефекти: недостатъчно финансиране и декапитализиране на общественото осигуряване; териториално неравенство в разпределението на социалните ресурси; диспропорции в хоризонталното разпределение на ресурси; наличие на сенчести пазарни отношения; ниска степен на удовлетвореност на потребителите на обществени социални услуги и др.

Частният сектор (пазар) на социални услуги води началото си от годините на прехода. Предлаганите пазарни социални услуги се отнасят към частни и смесени публични блага, тъй като съдържат и публични социални ефекти, които се консумират от други хора и институции. Сред частните социални услуги не се срещат чисти публични блага, които са с неделим ефект и се консумират от цялото общество. Независимо от развитието частният социален сектор все още има маргинален характер в българската социална сфера. Той се отличава с неравномерност по отношение на социалния профил. Слабо присъстват на пазара социални структури с високи производствени разходи.

Според В. М. Рутгайзер³ качествено новото равнище на *изучаване проблемите на социално развитие* и повишаване благосъстоянието на народа е възможно върху основата на съвместяване на следните подходи: *първо*, анализ на въздействието на социалната сфера върху обществото и общественото производство; *второ*, съвместяване на макроикономическия подход към изучаване условията за повишаване на благосъстоянието с резултатите от социологически изследвания на условията за формиране на лични потребности и мотивация към труд, на обществено мнение за приоритета за решаване на проблеми на социалното развитие, за характера на негативните социални явления; *трето*, изучаване въздействията на социалното развитие върху развитие на домашното стопанство, семейната икономика, разширяване значимостта на нетрадиционни форми на индивидуален труд; *четвърто*, изучаване на въпросите на жизненото равнище на населението във връзка с усъвършенстване на стопанския механизъм; *пето*, преодоляване на технократичните бариери на приемане на планови и управленски решения; *шесто*, прилагане на съвременни икономико-математически методи за изследване на конкретни проблеми

³ Вж. Рутгайзер, В. М. Социалната сфера. Проблеми планирования. Москва, "Экономика", 1989, с. 7-9.

на социалното развитие и на повишаване благосъстоянието на населението.

Какво се разбира под политика въобще и под социална политика в частност?

Политиката е отношения между социални групи, класи, държави по повод завоюване, запазване и укрепване на властта; система от дейности в различни сфери на обществения живот; практическа дейност по реализиране на политически курс, по достигане на политически цели; участие във властни отношения на политически дейци, обществени организации, граждани; изкуство за работа с хора, умение да се отчитат и изразяват техни интереси и др. Централен субект на политиката е държавата. Неин атрибут е властта, осигуряваща възможност да оказва влияние върху жизнената дейност на хората, върху тяхното поведение в обществото чрез авторитет, право, принуда, икономическо стимулиране.

Социалната политика е широко използван, но теоретично недостатъчно определен термин в социалната практика. Често съдържанието му се изразява чрез историята на социални служби, регулиране и законодателство, без да се търси теоретично обобщение и анализ. Социалната политика се превръща в самостоятелен обект на изследване в социалната теория едва към края на XIX век, като интересът се изчерпва само с проблема за бедността. По-късно обект на социална регулация стават и трудовите отношения. През XX век към тях се прибавя социалната сигурност. Днес социалното регулиране е навлязло в повече от сферите на частния живот, като се стреми да компенсира дефектите от свободната пазарна конкуренция.

Социалната политика е част от вътрешната политика на държавата, възплътена в социални програми и практика и регулираща отношенията в обществото в интерес и чрез интересите на основни социални групи от населението. Тя е вторична спрямо икономиката. В социалната сфера се проявяват и оценяват резултатите от икономическата дейност на обществото, нейната ефективност и способност да удовлетворява потребности на хората. В тази сфера намира проявление степента на хуманност на политиката на държавата.

*Социалната политика*⁴ е съвкупна специфична дейност на различни органи и организации, за регулиране на социалното развитие, на условията на живот на социални общности и отделния индивид. Тя е форма на ангажираност на субекти от различни обществени равнища (държава, фирми и общини) към потребностите и стандарта на живот на носителите на социални проблеми. Активно участие в социалната политика имат още синдикати, неправителствени организации и граждански сдружения. Регулаторни въздействия върху нея оказват демографското развитие, трудът, доходите, заетостта, бедността, социалното осигуряване и подпомагане, здравеопазването, образованието, жилищното

⁴ Вж. Икономическа енциклопедия. С., "Наука и изкуство", 2005, с. 739-740.

задоволяване, екологичната среда и др. Целите на социалната политика са да се гарантира социална сигурност, равенство и равнопоставеност чрез справедливо разпределение на социални продукти и услуги и интегриране на отделните социални групи в обществото.

През годините на прехода съдържанието на социалната политика беше развивано и обогатено от изследвания на редица български автори по въпросите на: доходите;⁵ бедността;⁶ пенсионното осигуряване;⁷ семейната социална политика и равнопоставеност между половете;⁸ социалното осигуряване;⁹ джандър различията;¹⁰ заетостта и трудовия пазар;¹¹ социалните услуги.¹² Заслужава да се отбележат задълбочените изследвания на социалната политика на Душка Димова и Ивайло Кусев,¹³ на Татяна Брайкова;¹⁴ на социалния мениджмънт на Кирил Спасов¹⁵ и др. Много полезни идеи има и в западноевропейските и американските учебници по социална политика и по близка проблематика.¹⁶ През втората половина на 90-те години в Русия също излизат учебници по социална политика и по гранични проблеми.¹⁷

⁵ Вж. Цанов, В. Политиката на доходите през 90-те години: състояние, ефекти и дългосрочна перспектива. - Икономическа мисъл, 2001, № 1, с. 3-22.

⁶ Цанов, В., Б. Богданов. Измерване на бедността в България. - Икономическа мисъл, 2004, № 4, с. 3-27.

⁷ Вж. Шопов, Г. Пенсионната реформа в България - първи оценки и резултати. - Икономическа мисъл, 2001, № 2, с. 3-26; Политическият контекст на пенсионната реформа и на връзката "изследвания-политика". - Икономическа мисъл, 2004, № 6, с. 23-43.; Радев, Н. Пенсионна реформа и пенсионен пазар. - Финанси и финансова политика, 2004, № 2, с. 103-115.

⁸ Вж. Стоянова, К., А. Кирова. Оценка на нормативната уредба и политика за равнопоставеност на жената-майка в семейството и професията. - Икономическа мисъл, 2001, № 6, с. 56-74.

⁹ Вж. Константинов, Н. Социално осигуряване в България (1880-1951г.). С., НОИ, 2001, с. 127.

¹⁰ Вж. Стоянова, К., А. Кирова. Джандър измерения на пазара на труда, заетостта и социалното осигуряване. - Икономическа мисъл, 2005, № 5, с. 24-42.; Рангелова, Р. Джандър измерения на миграцията от България. - Икономическа мисъл, 2005, № 2, с. 108-115; Радев, Н. Джандър различия и социална работа. - В: Социална работа с деца и семейства. С., "ГорексПрес", 2005, с. 79-94.

¹¹ Вж. Белева, И. Европейската стратегия за заетост и българският трудов пазар (средносрочни и дългосрочни хоризонти). - Икономическа мисъл, 2005, № 2, с. 29-46.

¹² Вж. Радев, Н. Промени в социалните услуги и предизвикателства пред социалните дейности. - В: Научните изследвания в социалната работа: състояние и приложение. С., "ГорексПрес", 2005, с. 43-56.

¹³ Вж. Димова, Д., И. Кусев. Социална политика и социални дейности. Анализи, есета, технологии. С., "Тракия-М", 2003.

¹⁴ Вж. Брайкова, Т. Теория на социалната политика. С., 2000.

¹⁵ Вж. Спасов, К. Социален мениджмънт. С., "Апис", 2003.

¹⁶ Вж. Social Policy. N. Manning (ed.). Oxford University Press, 1999; Social Policy and Social Justice. J. Franklin (ed.). Cambridge, Policy, 1998; Gever, R. R. Exploring European Social Policy. Cambridge, Policy, 2000; Pierson, K. Beyond the Welfare State? The New Political Economy of Welfare. Cambridge, Policy, 1998.

¹⁷ Быков, С. В. Социалная политика государства: Учебное пособие. Хабаровск, 1997; Управление социальной сферой (под ред. В. Е. Гордина). Учебник. - СПб, Изд. СПбГУЭФ, 1998;

Социалната политика обхваща множество дейности с общи характеристики. Те регулират социалните отношения на определен етап на общественото развитие; представляват външна намеса в социалната сфера; регулират широк кръг процеси - материални, културни, емоционални, оставащи извън влиянието на пазара; коригират дефекти на свободната конкуренция и ограничават свободния договор. Социалната политика включва освен регулация и съвместяване на интереси. Тя е вид обществен договор, до който организирани партньори достигат в определен момент. Участниците в процеса на съвместяване на интереси могат да бъдат политически партии, профсъюзи, обществени движения. Задължителен участник, който придава валидност и задължителност на договора, е държавата чрез своите институции.

Социалната политика осъществява своите цели чрез социално договаряне, социално законодателство и преразпределителни техники. Чрез овластените институции парите се пренасочват към рискови социални слоеве или осигуряват граждани в случай на риск. По този начин социалната политика нарушава в определени граници връзката труд - потребление. Това нарушаване се извършва чрез сблъсък и съвместяване на организирани или на представени интереси.

В модерните общества тази политика удовлетворява следните изисквания: сигурност за всички в случаи на риск и прекъсване на връзката с труда; защита на социално слабите; компенсация на загубени или изчезващи традиционни връзки; защита на малцинствата независимо от социалната връзка, чрез която са обособени.

Социалната политика през годините на прехода

Днес е актуален практическият анализ и осмисляне *състоянието* на обществото, перспективите на неговото развитие, изборът на приоритети на социалната политика, формулирането на ясни, реалистични и достойни цели за социално възраждане на страната.

В редица области на труда, трудовите и осигурителните отношения са направени значителни стъпки към хармонизиране на българското с европейското законодателство и социална практика. Осъществена е цялостна промяна на нормативната уредба и на институционалната структура, за социална защита на нискодоходни и рискови групи от населението. Въведен е диференциран подход при подпомагане на уязвимите групи от населението. Осигурено е редовно предоставяне на семейни помощи за деца от Агенцията за социално подпомагане. Определени са отговорностите на държавата и на общините в социалните услуги. Финансирането на последните в специализи-

Человеческое развитие: новое измерение социально-экономического прогресса (под общей ред. В. П. Колесова). Москва, "Права человека", 2000; Шишкина, С. В. Экономика социальной сферы. Москва, ГУ, ВШЭ, 2003; Смирнов, С. Н., Т. Ю. Сидорова. Социальная политика. Москва, Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004, и др.

рани институции се осъществява по утвърдени разходни стандарти. Усъвършенства се законовата основа на държавната политика за закрила на детето в съответствие с изискванията и стандартите на ЕС. Разработена е и се изпълнява Национална стратегия за равни възможности за хора с увреждания. Разработени са и се изпълняват национални планове за борба с бедността и социалното изключване за 2004 и 2005 г. В областта на заетостта и борбата с безработицата законодателството и практиката непрекъснато се усъвършенстват с цел хармонизиране с директивите и регламентите на ЕС, както и за достигане целите на Лисабонската стратегия. Разработена е и се предприемат мерки за изпълнение на Национална стратегия за заетостта до 2010 г. От 2000 г. се разработват и прилагат национални планове за действие по заетостта в съответствие с Европейската стратегия по заетост. Постепенно се засилват ефектите от активни мерки на пазара на труда, подобрява се неговият институционален капацитет. Въпреки това икономическата активност на населението и коефициентът на заетост на работната сила в страната изостават в сравнение със средното равнище в ЕС. Предприети са редица законодателни, организационно-икономически, технически и здравни мерки по отношение условията на труд, безопасност и здраве при работа. Въпреки това съществен проблем за социалната практика е прилагането на законовата база. Контролните органи по спазване на трудовото законодателство засилват превантивните и последващите действия. В Министерството на труда и социалната политика (МТСП) е изграден институционален капацитет по европейската интеграция, по обслужване на преговорите в социалната политика и по изпълнение на проекти и програми по предприсъединителните и по структурните фондове на ЕС.

Налице са и *редица проблеми*, които пречат за пълноценното изпълнение на държавните функции на министерството за по-добро обосноваване на неговите политики в доходите, жизнения стандарт и качеството на живот на българските граждани. Системите за социална сигурност и защита на населението не са базирани на обективни принципи, критерии и регулатори. Страната няма официално приета линия на бедност, която да бъде обективна основа при определяне размерите на гарантираните и защитените от държавата доходи на населението - гарантиран минимален доход за социално подпомагане, социална пенсия, минимална работна заплата, минимална пенсия за осигурителен стаж и възраст и др. Държавата все още не е създавала подходящи за пазарното стопанство регулатори на доходите за труд. Министерството не може да провежда държавна политика в работната заплата и доплащанията към нея. Под политика на доходите досега се разбира само политиката по заплати на заетите в организации на бюджетна издръжка, а тази функция вместо на МТСП е предадена на Министерството на финансите. Подценена е политическата функция на министерството в пенсионното законодателство. Пенсионният модел постепенно се усъвършенства, но са налице и редица проблеми, свързани с липсата на гъвкави елементи в него. Министерството не е работило

целенасочено в демографската политика, социалните инвестиции в деца и други области, свързани с качеството на възпроизводство на населението и качеството на подрастващи поколения.

Спецификата на социалната политика в България се изразява в смяна на егалитарния тип социална политика с нов, адекватен на политическите, икономическите и социалните промени, свързани с прехода към демокрация и пазарно стопанство. Обществото в преход е генератор на значителни социални рискове. Новият модел е зависим от ставащите промени. В България има няколко *особености на преходния период*, които могат да се разглеждат като предизвикателства пред социалната политика. Основните особености се свеждат до: преразпределяне на функциите на социалната политика между участниците в социалното партньорство; социалната политика предвижда намаляване количеството на категориите и броя на групите от населението, чиято социална защита се осъществява от държавния бюджет; стеснява се кръгът от социални гаранции, финансирани от държавния бюджет; появяват се нови видове социална защита, например на безработни; повишава се ролята на местните бюджети във финансирането на социалната защита на населението; повишава се ролята на платените услуги на населението; формира се финансова инфраструктура на социалното осигуряване и т.н. Формирането на смесени форми на собственост означава необходимост от преустройство на управлението на социалната сфера. В новите условия трябва да преобладават косвените методи за регулиране на социална дейност. Държавните институции загубват част от функциите, свързани с разпределение на ресурси. Вместо това на тях се възлага отговорност за създаване на среда за функциониране на субектите на социална дейност и изпълнение на координиращи функции. Провеждането на социалната политика се контролира от държавни институции. Финансирането на социалните разходи се възлага и на алтернативни източници - домакински бюджети на населението и фондове за социално осигуряване.

Държавата защитава правата на собственост и конкуренцията¹⁸ като основополагащи принципи на социалната пазарна икономика. Тя коригира дефектите на пазара, компенсира липсата на частна инициатива в дейности с обществена значимост; подпомага социални групи в затруднено положение; приема закони, които регламентират нейните социални отговорности; създава институции за тяхното изпълнение; концентрира ресурси за финансиране на социални ангажменти, регулира частната социална дейност и др.

Една от големите промени в социалната сфера у нас е "изнасяне" на социалната политика извън държавата", т.е. все повече социални услуги да

¹⁸ Вж. Стоянова, Ст. Конкуренцията в социалната сфера. – В: Българският преход. Научно практическа конференция (31.V-1.VI.2003), организирана от ВТУ "Св. св. Кирил и Методий" - Стопански факултет и Икономически институт на БАН. "ГорексПрес", 2003, с. 329-336.

се извършват от неправителствени структури. Това не означава излизане на държавата от тази дейност. Тя определя стандартите за такава грижа и контролира качеството на социалните услуги, което е нов тип политика.

Държавата обаче има подчинено място и роля в пазарното стопанство. Тя коригира, допълва и обогатява действието на пазара, но не го измества. В тези рамки се разглежда и развитието на публичния социален сектор на икономиката. Приоритетното финансиране на социални услуги с бюджетни ресурси не означава, че тяхното производство и предлагане е монополно право на държавата. Пробиват си път благотворителни организации и сдружения, които предлагат социални блага и услуги. В своята дейност те не преследват печалба. Възможно е обаче делими публични блага да се предлагат и от частни фирми, ако държавата финансира тяхното производство. В този случай тя оперира като възложител.

Съществуват три възможности за предлагане на социални блага и услуги: от частни фирми, които се ръководят от мотиви за печалба - те предлагат публични блага на комерсиална и търговска основа; от граждански организации, които се ръководят от морални и хуманни мотиви в своя избор; от държавни институции, които са агент на държавата. Изборът на един или друг модел на предлагане на публични услуги е въпрос на преценка на икономическата и социалната ефективност. Гражданският сектор внася нови идеи в социалната сфера. Държавата винаги ще "затваря" нещата в дилемата "бедни - болни - гладни - самотни". А обществото има нужда от социална политика. Тя е за аутсайдери само в период на преход, но не и когато се присъединяваме към ЕС. Могат да бъдат изградени още стотици домове за възрастни или за деца и пак няма да бъдат покрити всички нужди. Ако искаме да има качествена услуга, социалните заведения трябва да се увеличават, а социалният работник да стои по-близо до този, който има нужда от подкрепа. Така че има ресурс за създаване на подобни домове и за нови работни места. Частните социални услуги са между бизнеса и милосърдието. Неправителствените организации имат добър опит в това отношение - например дневните центрове, част от които са стопанисвани от неправителствени организации. Размерът на социалната благотворителност трябва да бъде ограничаван от действителните нужди на обществото, а не да създава изкуствена политика на преразпределение. За сметка на това частните фирми, които стопанисват домове за стари хора, се броят на пръсти, а за сиропиталища и за хора с умствени отклонения почти няма кандидати. Това не е бизнес, от който се печели - за да се стопанисва една институция, освен умение да се управлява, е необходимо човек да работи с алтруистични мотиви. Издръжката на социален дом е скъпа, а хората нямат достатъчно пари, за да плащат необходимото. Що се отнася до сиропиталищата, открай време те са били или църковна, или обществена грижа - естествено никой не иска да плаща за дете, което изоставя. Сега доставчици на социални услуги са предимно държавата и общините,

следвани от физически и юридически лица. Последните две страни могат да предоставят социални услуги след вписване в регистъра към Агенцията за социално подпомагане. В него фигурират вече над 800 доставчици.

Генерално направление на социалната реформа е отказът от универсални социални програми и преминаването към селективни програми за нуждаещи се, с предоставяне на широки възможности за самопомощ на останалото население. Това е необходимо за оздравяване на моралния климат на обществото, пронизан от идеология на потребителство, на принудително попечителство, на патернализъм. Проблем на днешния ден е конфликтът между нарасналите очаквания на населението и равнището на благосъстояние, което страната реално постигна.

В социалната политика се извършва смяна на философията на социално подпомагане, като се въвежда диференциран подход; насочват се финансови средства от държавния бюджет към тези, които са загубили способност да се справят сами, чрез по-добра адресност и целенасоченост; усъвършенстват се механизмите за достъп до социална помощ чрез прецизиране на критериите за установяване на социално-икономическото състояние на семейството; създават се механизми, които гарантират използване на помощта по предназначение; въвеждат се нови форми за целево подпомагане - ваучерни системи, директно превеждане на финансови средства към доставчика на стоки и услуги, използване на технически възможности за предоставяне на лимитирани услуги - магнитни карти, измервателни прибори и др.; помощта за хора с увреждания се насочва към създаване на условия за интеграцията им в обществото и тяхната независимост.

Приоритетни направления в социалното подпомагане са: промяна на подхода на социалното подпомагане - от социална помощ към помощ за осигуряване на заетост; предимствено развитие на социални услуги и приемане на закон за социални услуги; създаване на стандарти за грижи за хора в неравностойно положение; усъвършенстване управлението на социалното подпомагане чрез финансова децентрализация и децентрализация на управлението; въвличане на партньори (общини, неправителствени организации и бизнес) при предоставяне на социални услуги за подобряване качеството на живот; създаване на критерии за контрол на качеството при грижи и услуги за деца и възрастни.

Развитието на социални услуги, насочени към преодоляване на социалната изолация, предполага: насочване на социални услуги и грижи към най-уязвими групи - възрастни, самотни хора, хора с увреждания, деца в риск, представители на етнически общности (преди всичко ромската); преход от институционални грижи към услуги, които оставят човек в неговата общност и семейна среда; намаляване броя на хората в институциите и на броя на институциите; преместване на социалните заведения, намиращи се извън населени места, в очертаванията на селищата; подобряване на материално-

техническата база в социалните заведения; създаване на нови алтернативни социални услуги - дневни, ресурсни и консултативни центрове, наблюдавани жилища, домашни грижи, микродомове, домашни социални услуги; развитие на социални услуги за най-бедните-обществени трапезарии, топла храна за ученици; развитие на услуги за превенция и реинтеграция, настаняване в семейства на близки или приемни семейства за деца в риск; използване на капацитета на социалните заведения и постепенното им трансформиране в дневни центрове за социални услуги.

Усъвършенстването на управлението и финансирането на социалното подпомагане изисква: децентрализация на финансирането и управлението; очертаване на отговорностите на общините и държавата в издръжката и управлението на заведения за социални услуги; привличане на неправителствени организации при изпълнение на функции за преодоляване на социалната изолация чрез осигуряване на достъпни социални услуги; финансиране от държавата и общините след конкурс за юридически лица, които изпълняват социални услуги; създаване на нормативна база за професионално-квалификационни изисквания на работещи в социалното подпомагане и социалните услуги; подобряване административния капацитет на социалното подпомагане и хармонизиране на административните структури с европейското законодателство; усъвършенстване на координацията в социалните дейности.

Основен приоритет в социалната политика на България през последното десетилетие е преходът от институционални социални грижи към социални услуги в общността, който осигурява достъп до качествени социални услуги, без човек да се разделя с дома си, без да напуска близки и приятели. При този модел не хората отиват при услугите, а услугите - при хората, т.е. те се предоставят в общността, в която човек живее. Новата социална политика насърчава социалната интеграция, развитието на модерни социални услуги. Общините управляват, а държавата финансира специализирани институции за социални услуги. Приети са минимални стандарти за издръжка на едно място в социални заведения и алтернативни социални услуги. Насърчава се социалното предприемачество от неправителствени организации за развитие на социални услуги. Предприемат се и мерки за по-ефективен контрол.

Социалната политика е съобразена с изискванията на Европейския съюз в социалната защита. Новият подход в управлението на социални услуги следва възприетия модел в ЕС. Предвижда се намаляване броя на хората в институциите и закриване на част от тях, подобряване материалната база в социалните заведения, създаване на алтернативни социални услуги, въвеждане на стандарти за социални услуги от доставчици, стандарти за грижа за деца.

Законът за социално подпомагане различава *два вида социално подпомагане: предоставяне на помощи и предоставяне на услуги*. Социалните услуги включват подпомагане на нуждаещи се лица при

осъществяване на ежедневни дейности и социално включване. Тези услуги "са дейности, които подпомагат и разширяват възможностите на лица да водят самостоятелен начин на живот". Основен елемент в тях е социалната интеграция. Социалните услуги могат да се предоставят в специализирани институции или в общността. Услугите в специализирани институции се предоставят след изчерпване на възможностите на социалните услуги в общността. Социалните услуги, предоставяни в общността, са услуги, предоставяни в семейна или близка до семейната среда. Законодателството дефинира 12 вида услуги, предлагани в общността: личен асистент; социален асистент; домашен помощник; домашен социален патронаж; дневен център; център за социална рехабилитация и интеграция; център за временно настаняване; приемна грижа; кризисен център; център за настаняване от семеен тип; защитени жилища; обществени трапезарии. При необходимост могат да се разкриват и други видове социални услуги. Деинституционализирането и децентрализирането на социалните услуги поставя начало на индивидуален подход, при който основна роля ще играят потребностите на клиентите. Това налага разглеждане на потребителите като активна страна в потреблението на социални услуги.

Социалната политика предвижда създаване на стандарти за материално-техническата база на институциите и стандарти за качеството при услуги за деца и възрастни. *Стандартите* за социални услуги за деца определят изискванията за качество на социалната услуга. *Критериите* за социални услуги за деца са показатели, по които се оценява съответствието между предоставяната услуга и утвърдените стандарти за такива услуги за деца. Системата от стандарти трябва да формулира минимални изисквания. Правилникът за прилагане на Закона за социално подпомагане формулира 6 групи стандарти на социални услуги: стандарт за местоположение и материална база; за хранене; за здравни грижи; за образование и информация; за организация на свободното време и личните контакти; стандарти и критерии за обслужващ персонал.

Смисълът на социалната политика е хармонизация на обществените отношения, осигуряване на политическа стабилност и гражданско съгласие. Основните цели на социалната политика, декларирани от правителствата на България, са борба с бедността, намаляване на безработицата и подобряване качеството на живот на българските граждани. Доколко тези цели намират практическа реализация в дейността на всички български правителства в годините на прехода?

Тук няма да правим обстоен анализ на ситуацията с *бедността в страната*, защото проблемът е сравнително добре изследван¹⁹ и вероятно е

¹⁹ Богданов, Б. Бедност и линии на бедността. - Статистика, 1994, № 6, с. 57-70; Република България. Бедността в условията на преход. Подпомагане формулирането и прилагането на политики и стратегии "антибедност". Международна организация на труда, Женева, Програма на ООН за развитие, 1998; 2002; *Селени, Ив.* (съставител). Бедността при

главният социален проблем на нашето общество днес, който вълнува голяма част от населението. Може по различен начин да се оцени колко хора живеят в бедност, но важна е тяхната собствена оценка колко от тях се чувстват бедни. Кои са причините за бедността? Това е, на първо място, ниското заплащане на труда. Втората причина е ерозирането на системата за социални гаранции, свързани с бюджетни проблеми. Затова бихме обособили две направления в решаването на проблемите на бедността. Първото е икономическата активност, чийто обем се измерва с размера и динамиката на брутния вътрешен продукт, и второто е структурата на неговото разпределение. Разбира се, главният път за борба с бедността е икономическият растеж.²⁰ Няма да обсъждаме ролята на икономическия растеж за ограничаване на бедността. Само ще отбележим, че икономическата политика трябва да се провежда с отчитане главните източници на икономически ръст. Те са в сферата на наукоемките производства, където е възможно създаване на конкурентни стоки с висока добавена стойност.

Необходимо е обаче да се обърне внимание на проблема за разпределението на БВП. Заплащането на труда е ниско, делът на труда в структурата на БВП е около два пъти по-нисък в сравнение с международните стандарти. Главният фактор на производството у нас не получава това, което трябва да получи според своя принос в добавената стойност. Какво е нужно да се направи, за да се преодолее тази диспропорция? Да се повиши цената на труда! Това би бил принос в борбата с бедността и в стимулиране на икономическия растеж.

Тук ще повдигнем и въпроса за формиране на политиката в социалните отрасли. Днес съществува гледна точка, че те трябва да се привеждат на пазарна основа, т.е. да се развива пазар на социални услуги, на образователни услуги, на здравеопазване и др. и хората да плащат за тези услуги като за стоки, а онези, които не могат да плащат, ще получават социално адресни помощи. Това е красива картинка, но отчитайки сегашното равнище на работните заплати и пенсиите, тя е нереалистична. Нужно е предварително да се повишава работната заплата, а след това може да се развива пазарът на социални услуги. И още нещо - възможно е част от отраслите на социалната сфера да се преведе на пазарни механизми, но капиталните вложения за социалната сфера са предимно бюджетна задача. Вижда се например колко струва обучението в частни училища, които работят на пазарни принципи. Образованието на дете, за което потребителят плаща

поскомунизма. Институт за социални ценности и структури "Иван Хаджийски", 2002; Цанов, В., Б. Богданов. Цит. съч., с. 3-28; Златкова, А. Проблеми и насоки на борбата с бедността в Европа. - Икономическа мисъл, 2005, № 6, с. 116-120; Национален план за борба с бедността и социалната изолация за 2005-2006 г. Министерство на труда и социалната политика, февруари 2005, и др.

²⁰ Вж. Цанов, В. Икономическият растеж и бедността в България. - В: Българският преход. Научно практическа конференция..., с. 41-50.

инвестиционните разходи, струва скъпо. Стойността на обучението е няколко хиляди долара за учебна година. Много ли семейства могат да поемат такива разходи? Преходът на социалната сфера на пазарен принцип от гледна точка на инвестиционните разходи е утопия, поради което развитието на социалната инфраструктура още дълго време ще се определя от възможностите на бюджета.

Необходимо е да подчертаем, че според съвременното разбиране за икономическия растеж няма противоречие между него, икономическата ефективност и ръста на благосъстоянието. Днес има мнения, че растежът на работната заплата превишава този на производителността на труда, че ние харчим много пари за социални нужди. На практика обаче това не е вярно. Започвайки от 60-те години на миналия век, инвестициите в човека, в образованието, здравеопазването, културата в развитите страни превишават инвестициите в материални активи. Главен фактор за икономически растеж стана човешкият фактор,²¹ знанията, творческите възможности на човека. Затова способни да се конкурират са тези страни, в които населението е по-образовано, има по-високи доходи, полагат се грижи за неговото здраве и т.н. Ако обаче например 60% от съвкупните инвестиции са вложени в човека, възниква въпрос кой ще финансира тези инвестиции. Ясно е, че частният бизнес финансира само това, което му носи бърза печалба. Затова разходите за образование, за наука и култура в решаваща степен са разходи на държавата. Именно това е причината за рязкото повишаване на държавните разходи в развитите страни през последните 100 години - от около 10 до около 45-50% от БВП. Това е следствие от научно-техническия прогрес и от превръщането на човека - с риск това да прозвучи банално, в главна производителна сила от гледна точка на интелектуалния фактор. Затова не е нужно да се противопоставят социалните разходи и икономическия растеж - това са взаимосвързани неща.

Важен въпрос е разработването на *алтернативни варианти за социална политика*. Алтернативите на развитие представляват варианти на развитие - както взаимно изключващи се (построени на принципа "или-или"), така и промеждутъчни между тях. Формулирането на алтернативи е съвременен начин за анализ в обществените отношения, позволяващ да се построят сценарии на развитие. Описването на алтернативи предполага: пълнота на набора на алтернативи по основни параметри (фактори) на развитие; оценка на алтернативите от гледна точка на вероятност на осъществяване; оценка от нормативни позиции - съответствие с поставени цели, разкриване на позитивни и негативни последици; управленски

²¹ Вж. Казаков, А. Формиране и развитие на човешкия и социалния капитал. – В: Благосъстояние и икономически растеж при ефективно функционираща пазарна икономика. Научна конференция под патронажа на президента на Р България г-н Георги Първанов, организирана от УНСС, катедра "Икономикс". С., УИ "Стопанство", 2003, с. 74-84.

въздействия. Тук ще се спрем накратко на няколко основни алтернативи в социалната сфера.

Първата е *разработване на методика за определяне линията на бедност*.²² Линията на бедност се определя на база на относителен подход, който се основава на процент от нетния медианен доход. Процентът на последния се определя на основата на оценка на минималните потребности. Тяхното дефиниране става по следния начин: да осигуряват дневен калориен прием, съответстващ на препоръчителни физиологични норми за хранене²³ (мъже - 2700 ккал., жени - 2100-ккал., ниска физическа активност и възраст - 30 - 60 години); съотношението между хранителни и нехранителни продукти да съответства на това в избрана нискодоходна група; съотношението между хранителни и нехранителни продукти да е в размер на 55:45%. Интервалът между 50-60% от медианния доход определя приемливи граници за избор на линия на бедност. Разходите за храна осигуряват препоръчителни физиологични норми за хранене. Линията на бедност при 60% от медианния доход (142 лв. на еквивалентна единица) задоволява избраните минимални потребности по отношение на храната и съотношение 55:45. Линията на бедност в размер на 142 лв. на еквивалентна единица осигурява минимален жизнен стандарт (физиологични норми за хранене и съотношение между хранителни и нехранителни стоки в 30-те процента с най-ниски доходи); тя съответства на използваната от Евростат методика за определяне на бедността; 30-те процента от населението с най-ниски доходи са общоприета мярка за нисък жизнен стандарт.

Актуализация на линията на бедност. Периодът на актуализация трябва да бъде един път годишно, който е приложим в условия на ниска инфлация. Определената линия на бедност ще се използва за практически цели през следващата година. Като статистическа информация ще се използват средногодишни данни за домакински бюджети. Техниката на актуализация предполага всяка година линията на бедност се изчислява като процент от медианния доход, който се определя на базата на промените в минималния жизнен стандарт, а след 3-4 години да се верифицира в каква степен тя задоволява минималните потребности. При констатирано по-

²² Вж. IDF Grant TF 050333 Poverty Monitoring, Evaluation and Policy Design. България: Предизвикателствата на бедността (анализ по данни на многоцелево наблюдение на домакинствата' 2003). С., 2005. Анализът е направен от научен колектив в състав: Б. Богданов, (НСИ), В. Цанов (Икономически институт на БАН), К. Стоянова (Икономически институт на БАН), М. Коцева (УНСС), И. Белева (Икономически институт на БАН), Д. Мирчева (НСИ) и Ал. Цветков (НСИ). Изследването е извършено с методическото и финансовото съдействие на Световната банка по проект "Проследяване, оценка и разработване на политика по въпросите на бедността" (вж. Цанов, В. Методология за оценка и актуализация на линията на бедност. Боровец, ноември 2005; Томев, Л., Д. Димитрова и Н. Щонова. Начини за обвързване на линията на бедност с минимални защитени плащания. Боровец, ноември 2005).

²³ Вж. Наредба за физиологични норми за хранене на населението. – Държавен вестник, бр. 63, 02.08.2005.

значително отклонение от тях ще се правят корекции в процента от медианния доход, приложим за условия на ниска инфлация и умерено нарастване на доходите на населението.

Обвързване на минималната работна заплата с линията на бедност. Минималната работна заплата за страната е величина, по която се заплаща единица прост, неквалифициран труд на пълно работно време. Тя е механизъм за гарантиране на минимален трудов доход на наемни работници, осигуряващ възпроизводство на тяхната работна сила. То се извършва в домакинството, затова механизмът на обвързване е важен за диагностициране на "работещите бедни". Минималната работна заплата е повече социална, отколкото икономическа величина. Откъсването ѝ от обективния измерител има негативни последици и в двете посоки - подценяване или надценяване. Обвързването поддържа важни пропорции в определени диапазони - спрямо средната работна заплата, brutния вътрешен продукт, социалната пенсия, достъпа до социално подпомагане. Минималната работна заплата е една от политическите линии на бедност и инструмент за регулиране пазара на труда и политиката на доходите. Механизмът на обвързване се предопределя от избрания метод за изчисляване на линията на бедност. Консенсусно официално определената линия на бедност води и до обществено приемлива величина на минималната работна заплата. В това си качество и двете подлежат на верификация. Съществуват различни начини на обвързване на минималната работна заплата с линията на бедност: автоматичен механизъм с разновидности; прилагане на фиксиран коефициент; осъвременяване с инфлационен процент; осъвременяване при достигане на прагови величини; дефиниране на допустим и референтен коридор за договаряне/определяне на минимална работна заплата.

Примерните параметри на обвързване са коефициенти на обвързване на минималната работна заплата в диапазона 1.15-1.45 от линията на бедност. Аргументите за това са: минималната работна заплата трябва да осигурява възпроизводство на работната сила в домакинството; по модифицираната скала на OECD еквивалентите са еквивалент на дете под 14 години 0.3; при 2 работещи родители се покрива минималната издръжка на 1 до 3 деца. По същия метод на Евростат при 10-те нови членки на ЕС съотношението между минимална работна заплата/линия на бедност е в границите на: Латвия - 1.14; Унгария - 1.47. Горен ограничител – 60% от средната работна заплата.

Основните характеристики на модела за обвързване на минималната работна заплата с линията на бедност са актуализация от 1 юли по ежегодно изчислявана линия на бедност и средна работна заплата от предходната година. Средното съотношение за периода 1998-2006 г. между горен коефициент на обвързване и средна работна заплата е 68.4%, т.е. допустимият коридор нагоре има аналог в европейската практика. Допустимият коридор е постоянен и представлява 26% от минималната

работна заплата. При предимствено нарастване на средната работна заплата над линията на бедност се разширява допустимият коридор (варира от 0 до 26%), а съответно и възможност за договаряне, и обратно. При спад на горния ограничител под долния коефициент на обвързване се прилага долен коефициент на обвързване. Механизмът гарантира поддържане на определени пропорции в дадени диапазони и възможност за активно включване на социалните партньори.

Втората алтернатива е разработване на нова политика на социално подпомагане. Разработването на политика за правилно насочване на помощите и получаване на ясен поглед върху разходите е необходимо с цел социалното подпомагане да не повтаря дефицитите на други системи. Стабилна мрежа за социална защита трябва да бъде създадена за тези, които не могат да печелят от собствен доход и нямат право на други помощи и субсидии. Сега в страната се поддържа несъразмерно широка и неефикасна социална мрежа за подпомагане на безработни и хора в неравностойно положение. Тя не съдържа стимули и механизми за връщане на трудоспособните безработни на пазара на труда. Това прави контролирането на системата и калкулирането на разходите й изключително трудно.

Основните насоки за реформа в социалното подпомагане са: замяна на множество специални програми с една комплексна програма за добавки към доходите (под форма на доходи или на парични добавки); стимулиране на хората да осигурят живота си след пенсиониране, като същевременно се изпълняват вече поети от системата ангажменти (развитие на II и III стълб на пенсионната система); замяна на понятието "гарантиран минимален доход" с "линия на бедност"; въвеждане на ограничение във времето за получаване на помощи (например не повече от 5 години през целия живот и не повече от 2 последователни години); развитие на социалното предприемачество; превръщане на социалния работник в ключова фигура в системата. Приоритет на системата е осигуряване на социални услуги; изграждане на интегрирана информационна система и въвеждане на "персонален регистър" за бенефициенти на социално подпомагане; разработване на програма за кредитиране, стимулираща търсенето на работа, необходимост от обучение, квалификация и преквалификация. Кредитът се предоставя с ниска лихва или без лихва, като лицето се задължава да го върне изцяло или частично. Необходимо условие е да разработи план за действие - цел на кредита, бизнес-план, план за обучение и др.

Новият модел на социално подпомагане е насочен към следните *рискови групи*: рискови домакинства с деца, в т.ч. самотни родители с деца; многодетни семейства; семейства с деца-ученици; лица в пенсионна възраст, в т.ч. домакинства на самотни възрастни хора и пенсионери; лица с увреждания, в т.ч. домакинства на лица с увреждания, живеещи сами; домакинства с деца/родители с увреждания.

Основни понятия. С оглед на бъдещото официонализиране на категорията “линия на бедност”, както и периодичното ѝ актуализиране и поради необходимостта от контрол върху ефектите от социалнозащитната мрежа трябва да се въведе категорията домакинство. *Домакинството* са две или повече лица, които живеят заедно в едно жилище или част от жилище, имат общ бюджет и се хранят заедно независимо от това, че някои от тях може да нямат родствени връзки помежду си. Домакинство е и едно лице, което живее в самостоятелно жилище, стая или част от нея към дадено жилище, има самостоятелен бюджет по отношение на разходите за хранене и задоволяването на други потребности. *Еквивалентните скали* се дефинират като величина или отношение на дохода, необходим за постигане на определено равнище на благосъстояние в зависимост от размера и структурата на домакинството. Те се използват, за да се отрази икономията от ресурси в резултат от съвместното съжителство на лица в домакинството. Това е тази част от доходите (разходите), която се изразходва за материални блага, еднакво необходими, неделими и полезни за членовете на домакинството.

Управление на социалната сфера

В България в резултат от многогодишното централизирано управление и свързаното с него преразпределение съществуваше високоразвита система на социална политика, която се градеше преди всичко на преразпределителни механизми. Отслабването на икономическите функции на държавата прави невъзможно функционирането на подобна система, което изисква промяна в управлението на социалната сфера. Тук ще се спрем на три основни въпроса, които в своята съвкупност характеризират новия подход в нейното управление: субекти на социална политика, финансиране на основни социални дейности и програмиране и целепологане в дейността на Министерството на труда и социалната политика.

Субекти на социалната политика. Основни елементи на всяка социална политика са: целите, които тя се стреми да постигне; методите, с които се реализират тези цели, и субектите, осъществяващи дейността. Субекти на социална политика са всички органи, учреждения и организации, задачата на които е да осъществяват нейните цели. Реализирането на принципа на плурализъм във функционирането и развитието на социалната сфера обуславя необходимостта от широк спектър от субекти. Важна роля сред тях играят:

Първо, държавата. Нейната социална функция намира проявление в: установяване целите на социалното развитие; създаване на специализирани органи на държавна администрация, чието основно предназначение е реализация на социалните права на гражданите и осъществяване целите на социалното развитие; подготовка и приемане на правни актове, регулиращи социалната сфера. Основните държавни институции в социалната област,

които се занимават със социални въпроси, са: Народното събрание, което приема закони, засягащи въпроси на социалната политика; изпълнителната власт - в социалната политика тя се осъществява от министри и ръководители на централни ведомства, които водят трудови и социални въпроси. Ръководените от тях държавни институции са т.нар. социална администрация на държавата: Министерството на труда и социалната политика; Министерството на здравеопазването; Министерството на образованието; Министерството на културата; Министерството на правосъдието; Агенцията за младежта и спорта; Националният статистически институт; Комисията за финансов надзор; Държавната агенция за закрила на детето; Министерството на вътрешните работи и др.

Второ, общината. Тя е най-малката административно-териториална единица в страната. В основата на нейното функциониране и развитие е заложена концепцията за изграждането ѝ като социален организъм, в който въз основа на единни условия на труд, бит и отдих се осъществява многостранен жизнен цикъл. Основна цел на общината е възпроизводство на населението като субект на обществена и индивидуална дейност.

Трето, фирмата. Тя е основна структурна единица на националната икономика и преследва няколко цели: осигуряване на печалба; растеж на фирмата; принос към обществото; подобряване на жизненото равнище и качеството на живота на персонала. Реализацията на тази цел е свързана с фирмената социална политика и главните ѝ субекти - акционери (собственици) и оперативни ръководство. Основа за реализиране на фирмената социална политика е колективният трудов договор, в който се регламентират основни въпроси, свързани с нея.

Четвърто, семейството. То е социална система, имаща черти на социален институт и на малка социална група. Социалните функции на семейството отразяват характера на обществените потребности в неговата жизнена дейност, а също индивидуалните потребности на членовете му. Основните направления на активна социална политика, ориентирана в помощ на семейството, са: подготовка на подрастващи и на младежи към бъдещи брачно-семеини отношения; икономическо стимулиране на раждаемостта; създаване на служби за семеини и брачни консултации и др.

Пето, самоосигуряващите се лица. Това са предимно лица от т. нар. свободни професии (писатели, художници, архитекти, адвокати, експерт-счетоводители и др.), които сами поемат отговорност да покриват със собствени средства различни видове социални рискове. Тази социална самоорганизация е форма на развитие на социалното регулиране. Това е нова тенденция, която се развива в прехода на нашата страна към пазарна икономика.

Шесто, организираната благотворителност. Доброволната дейност и дарителството имат дълбоки корени сред българското население. Векове наред те са били подхранвани от взаимодействието на много култури и влияния и от драматичната история на региона. Значими са резултатите от

дейността на фондациите в традиционни сфери за изява на българския интелектуален и нравствен потенциал - образование, култура, изкуство, изобретателство, културно-историческо наследство, здравеопазване, грижи за подрастващото поколение. Ново поприще на фондациите са забравени (или забранени) в миналото територии като благотворителност (социални помощи за безработни, социално слаби граждани, сираци), фондации с екологични програми и др.

Седмо, синдикатите. Те са един от основните субекти на социална политика. Основните задачи, свързани със защита на интересите на техните членове, са: осигуряване на по-висока заетост, ограничаване на безработицата и мерки за подпомагане на безработните; разработване и подписване на колективен трудов договор; участие в установяването на норми и ставки на работна заплата; осигуряване на надзор върху условията на труд; контрол върху охраната на труда; грижа за защита на майчинството и за функциониране на редица социални учреждения (ясли, детски градини, столове и др.); участие в социалното осигуряване и т.н.

*Трипартитен механизъм на управление на социалната политика.*²⁴ Патерналистичните мерки за социална защита, служили в условията на централизирана държавна икономика и социална сфера, вече не съответстват на пазарно стопанство. За пазарните условия са нужни нови механизми за социална защита, които действат не толкова "отвън", колкото "отвътре" на социалната сфера. Те могат да се разглеждат като разновидност на вградени в системата "автопилоти", правещи пазарната система регулируема, самоорганизираща се на практика. Един от вариантите е замяна на принципа на социална защита, според който държавата е главен субект, с принципа за трипартитна отговорност на държавата, бизнеса и хората на наемния труд, представени от професионални и синдикални организации. При сегашното икономическо състояние на страната е нужен обществен диалог между социалните партньори, за да се поправят социалните несправедливости, да се преодолеят диспропорциите от миналото и да се предпазят от опростени решения или безотговорни демагогски обещания. Ползата от социален диалог е очевидна, особено когато икономическият растеж зависи от общонационалните усилия. Както показва опитът, не е възможно да се наложат непопулярни мерки нито на трудещите се, нито на предприемачите. И колкото повече социалните партньори се въвличат в процеса на вземане на решения, толкова по-големи са шансовете за успех. Разбира се, не е нужно да се идеализира механизмът на социално партньорство. Сам по себе си той не гарантира нищо. Но неговото потенциално предимство пред системата на държавното патерналистко благодееие е, че отваря каналите на обществената активност, на организираното социално действие, на коректното опониране на

²⁴ Вж. Радев, Н. От държавен патернализъм към социално партньорство. - Ново време, 1992, № 2, с. 33-41.

политически сили, синдикати и граждански движения, изразяващи различни интереси, и намира приемливи за различни страни компромисни решения.

Затова важна и актуална задача е възстановяването на тази обществена институция във форма, която е способна да отстранява неблагоприятните ефекти от икономическата реформа в социалната сфера; да придава демократичен характер на нейната дейност; да прилага трипартитния принцип на законова основа, с определен статут и функции на "основните социални играчи".

Поучителен за България е опитът на държави с развита пазарна икономика, където принципът на социалното партньорство има широко приложение и богата практика в продължение на над 60 години. Той предполага страните да се проявяват като партньори, ориентирани към коопериране на усилията за решаване на социалните проблеми, а не като противодействащи групировки, мотивирани от конфронтация помежду си. Социалното партньорство означава признаване на взаимната зависимост на социалните интереси и предоставяне на права на обществените партньори за участие във формирането на общественото мнение и в приемането на решения. Системата на социално партньорство изисква висока степен на солидарност на трите основни социални партньори, готовност за взаимно разбиране, за преодоляване на различия в интересите, на груповия егоизъм, на склонността към конфликти, за създаване на нагласа за съзнателно възприемане метода на консенсус за решаване на социалните проблеми, за социално взаимодействие между различни обществени структури и институции

Финансиране на основни социални дейности. Финансирането на социалните дейности е важен елемент в социалната политика на държавата. До началото на прехода в нашата страна държавата беше единствен субект на финансиране на социалната сфера. Социалното осигуряване се финансираше от вноски върху изплатената работна заплата за сметка на работодателите, като приходите отиваха в две сметки на социалното осигуряване: обща сметка на социалното осигуряване и сметка на Съвета за взаимно осигуряване на кооператорите. Двете сметки бяха неразделна част от държавния бюджет. До 1972 г. размерът на вноската е бил 12.5%. По-късно той се повишава няколко пъти: през 1973 г. на 20%; 1980 г. - 30%; 1991-1992 г. - 35% за трета категория труд, 45% за втора и 50% за първа категория труд. Сравненията с развити страни като Германия и Австрия показват, че вноски от порядъка на 45-50% не се прилагат дори по отношение на най-рисковите групи от населението. Може да се каже, че по отношение на осигурителните вноски българското социално осигуряване е достигнало граница, чието преминаване може да се окаже неприемливо за работодателите и за обществото.

Изчерпващите се възможности за повишаване на задължителната осигурителна защита водят до криза в социалното осигуряване и обуславят необходимостта от радикална социална реформа. На базата на осигурителните вноски се създава *осигурителен фонд*, чиято цел е да

гарантира доходите на нетрудоспособните членове на обществото. Набирането на средства и създаването на осигурителен фонд представлява финансиране на социалното осигуряване. То включва няколко момента: определяне на необходимите парични средства; на източниците, от които тези средства ще бъдат набирани; на начина, по който ще бъдат набирани и разпределяни във времето необходимите средства; на начина на разпределение на този фонд. Ресурсното осигуряване на осигурителния процес има решаваща роля за развитието на социалното осигуряване. То се подчинява на следните *принципи*: тези средства да бъдат достатъчни за заплащане с осигурените; процесите, които протичат в осигурителните съвкупности, имат вероятностен характер и се отклоняват от средната величина, затова е необходимо да се формира резервен фонд; между социалното осигуряване и труда съществува неразривна връзка - средствата за социално осигуряване трябва да се изчисляват на база на фонда за заплащане на труда на активните членове на обществото; социалният доход на нетрудоспособните също трябва да се отмерва във връзка с трудовия доход на активните членове; социалните доходи не се отличават с голяма гъвкавост, затова те трябва периодично да се осъвременяват; финансирането на социалното осигуряване е свързано с динамиката на осигурителния процес. На всеки етап от неговото развитие са необходими различни по размер средства за посрещане на предстоящи плащания. При определяне на необходимите средства за финансиране на социалното осигуряване значение има, при други равни условия, съвкупността от осигурени лица. От техния брой, състав по пол, възраст, образование, професия и т.н. зависят средствата, които ще бъдат ангажирани за изплащане на обезщетенията и пенсиите.

Познати от практиката *източници за финансиране* на социалното осигуряване са: осигурените лица, предприятията-работодатели и държавата. Съвместното участие на трите източника е познато като трипартитна система на социалното осигуряване. В метода на финансиране настъпиха радикални промени. Сметките на социалното осигуряване се отделят от държавния бюджет. Системата се финансира на трипартитна основа, т.е. от вноски на работници, на работодатели и от държавни субсидии. Методът е капиталопокривен. Финансирането на системата за социално осигуряване изисква управление и административни техники, съществено различни от предишната система. Реформата на системата за пенсионно и краткосрочно осигуряване трябва да се разглежда в контекста на общите социални разходи и на икономиката като цяло. В България няма официална процедура за съставяне на социален бюджет, който да консолидира общите социални разходи. Съществен индикатор за това е съотношението на социалните разходи към brutния вътрешен продукт.

Първо. Бюджет на Държавното обществено осигуряване (ДОО) и на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК). Средствата на ДОО се

обособяват във: фонд "Пенсии"; фонд "Пенсии, несвързани с трудова дейност"; фонд "Трудова злополука и професионална болест"; фонд "Общо заболяване и майчинство"; фонд "Безработица". Народното събрание приема Закона за бюджета на ДОО, който включва бюджетите на посочените фондове и на НОИ и действия за една година. Бюджетът на НЗОК е основен финансов план за набиране и изразходване на парични средства за задължително здравно осигуряване и е отделен от държавния бюджет.

Второ. Държавен бюджет. Той финансира социалната сфера по няколко основни линии (вж. таблицата):

1. Трансферни плащания, които правителството дава на домакинства с доходи под екзистенц-минимума, инвалиди и др. Те са свързани със социалните функции на бюджета, който чрез преразпределителните механизми на доходите осигурява минимум от средства за оцеляване. Те се извършват децентрализирано, т.е. решенията за изплащане на парични помощи в размер, регламентиран от държавата, се реализират на общинско равнище. Един от проблемите при осъществяване на бюджетната социална политика е целевото използване на трансферите. Домакинствата с ниски доходи могат да ползват безплатни или частично платени здравни услуги, помощи за изплащане на наеми, такси за електричество, помощи за отопление и др. Общият размер на трансферите е около една четвърт от разходите на републиканския бюджет. Трансферите са насочени в следните направления: субсидии за общини; трансфери за ДОО; други трансфери.

2. Извършени целеви разходи от държавния бюджет в следните направления: социалноосигурителни вноски; разходи за стипендии на ученици, студенти и докторанти; субсидии за организации с нестопанска цел; разходи за помощи и обезщетения.

3. Определяне размера на осигурителните вноски и разпределението им между отделни фондове. Осигурителните вноски се разпределят по следния начин: във фонд "Пенсии"; в учителския пенсионен фонд; във фонд "Общо заболяване и майчинство"; във фонд "Трудова злополука и професионална болест".

4. Разпределение на общия размер на осигурителни вноски между осигурители и осигурени лица (без тези за трудова злополука и професионална болест) в следната пропорция: 65% за сметка на работодателя и 35% за сметка на работника или служителя по трудово правоотношение.

Трето. Общински бюджети. Най-важната промяна е, че общинските дейности се разделят на две групи. В първата влизат задължителни или делегирани от държавата дейности - всички публични услуги като образование, здравеопазване, социално подпомагане и др., които тя трябва да финансира чрез т.нар. споделени данъци и субсидии. Във втората група се включват всички местни услуги по чистота, озеленяване, детски градини и др., които ще се финансират със собствени приходи на общините - местни данъци и такси, неданъчни постъпления (отдаване под наем на общинско имущество, приватизация) и други средства.

Четвърто. Частни осигурителни структури. Основните осигурителни структури са:

1. Доброволно осигуряване за безработица и професионална квалификация - дейност по набиране, управление и разходване на средства, предназначени за изплащане на обезщетения и други парични суми при настъпване на събития или сбъдване на условия, предвидени по договор и се осъществява чрез сключване на осигурителни договори. Осигурителните договори за безработица и/или професионална квалификация са индивидуални и се сключват за определен срок. Личните вноски се изключват от облагаемия доход в размери, признати като данъчни облекчения със закон. Вноските на работодатели се смятат за присъщ разход и се приспадат от печалбата преди облагане по реда на Закона за корпоративното данъчно облагане.

2. Доброволно здравно осигуряване - предоставя на осигурените лица медицински и други услуги съгласно Националния рамков договор, както и извън обхвата на задължителното здравно осигуряване. За осъществяване на доброволното здравно осигуряване се сключват договори между осигурения и осигурителното дружество. Работодателите могат да сключват от свое име и за своя сметка договори за доброволно здравно осигуряване за своите работници и служители. Видовете здравни осигуровки по доброволното здравно осигуряване се обособяват в следните пакети от дейности за: подобряване на здравето и предпазване от заболяване; извънболнична медицинска помощ; болнична медицинска помощ; услуги, свързани с битови и други допълнителни условия при предоставяне на медицинска помощ; възстановяване на разходи.

3. Допълнително доброволно пенсионно осигуряване - дава възможност за получаване на допълнителна пенсия от български граждани и законно живеещи в България чужди граждани чрез поощряване на целева спестовност и стимулиране на социални инициативи на работодателите. Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване покрива осигурителните случаи старост, инвалидност и смърт. Размерът на месечната осигурителна вноска за осигурен не може да бъде по-малък от 10% от минималната работна заплата за страната за месеца, за който се прави осигурителната вноска. Допълнителното доброволно пенсионно осигуряване, извършвано от работодателя, може да бъде обект на колективно трудово договаряне. Личните вноски за такова осигуряване от физически лица и вноските на работодателя се признават за разход и се приспадат от дохода преди данъчното облагане.

Пето. Самоосигуряващи се лица. Самоосигуряващият се е физическо лице, което внася осигурителни вноски изцяло за своя сметка. Тези лица могат да образуват осигурителни каси, които се регистрират в териториалното поделение на НОИ и извършват осигуряване на своите членове.

Шесто. Средства на фирмата. Българското законодателство в социалната сфера предоставя възможности на фирмите за решаване на

социалните проблеми на своя персонал. Основен механизъм в това отношение е колективният трудов договор. Той е инструмент за регулиране на трудовите отношения, за подобряване условията на труд и повишаване жизненото равнище на работниците и служителите. Тези средства на фирмата се облагат с данък върху социалните разходи.

Седмо. Дарения и благотворителност. Дарението е нещо - пари, имот и др., дадено обикновено за обществени цели. Благотворителността е дейност на благотворителни лица и институции, чиято цел е да подпомагат бедните и безпомощните хора. С последните изменения в данъчните закони се създават условия за развитие на дарителството и благотворителността, като размерът на разходите за дарения се увеличава на 10%, които се приспадат от финансовия резултат преди данъчно облагане. Допълват се основните направления за дарения в полза на: образователни здравни заведения и организации на бюджетна издръжка, лечебни заведения; юридически лица, които не са търговци, с благотворителни, социални, природозащитни, здравни, научноизследователски, образователни, културни и спортни цели; регистрирани в страната и в общината вероизповедания; фондове за подпомагане на инвалиди и пострадали от природни бедствия; Българския червен кръст; подпомагане на социално слаби инвалиди, деца с увредено здраве или без родители; възстановяване и опазване на исторически и културни паметници; културни институти или за целите на културния, образователния или научния обмен по спогодбите, по които България е страна; юридически лица с нестопанска цел, регистрирани в Централния регистър на юридически лица с нестопанска цел за осъществяване на обществено полезна дейност; учредени и предоставени стипендии за обучение на ученици и студенти в български училища; общини. В Закона за корпоративното подоходно облагане са направени подобни изменения. Данъчните облекчения за дарения се признават въз основа на договор или други доказателства, удостоверяващи, че предметът на дарение е получен. Даренията се смятат за извършени, както следва: за парични средства - от датата, на която са получени от дареното лице; за движими вещи, за недвижими имоти, както и учредени ограничени вещни права върху тях - от датата на сключване на сделката; за дялово участие - от датата на влизане в сила на решението на съда за вписване в Търговския регистър; за ценни книжа - от датата на прехвърляне на собствеността.

Осмо. Средства от външни източници. Приносът на външни донори за решаването на социалните проблеми на българското население не е голям като размер. Но той е важен знак за съпричастност на международните финансови институции и на други страни към проблемите, които срещаме по своя път към изграждане на пазарна икономика. По линия на предприсъединителните фондове на ЕС България получава определени средства, които се използват по специални процедури за конкретни цели.

Таблица

Разходи в държавния бюджет, хил. лв., деноминирани и в % от БВП

Година	Общо	Заплати	Пенсии	Лихви	Нелихв. разходи	Първичен баланс	Дефицит	Образование	Здравеопазване	БВП текущи цени
1989	23 183 58.6%	1675 4.2%	3257 8.2%	1208 3.1%	21 975 55.5%	1345 3.4%	+372 0.3%	-	-	39 579
1990	26 351 58.1%	2410 5.3%	3999 8.8%	2386 5.3%	23 965 52.8%	5774 1.3%	-1809 -4.0%	-	-	45 390
1991	60 946 44.9%	6245 4.6%	12 440 9.2%	8721 6.4%	52 226 38.5%	3594 2.6%	-5126 -3.8%	7416 5.5%	5720 4.2%	135 711
1992	92 404 46%	11 571 5.8%	19 986 10%	12967 6.5%	79 437 39.6%	1803 0.9%	-11 164 -5.6%	12 182 6.1%	10 664 5.3%	200 832
1993	150 233 50.3%	18 203 6.1%	32 797 11%	27 957 9.4%	122 275 40.9%	-4580 -1.5%	-32 538 -10.9%	17 150 5.7%	14 397 4.8%	298 934
1994	249 930 47.6%	26 520 5%	51 260 9.8%	70 812 13.5%	179 119 34.1%	40 659 7.7%	-30 152 -5.7%	25 050 4.8%	21 281 4%	525 552
1995	377 923 42.9%	39 633 4.5%	70 578 8%	124 182 14.1%	253 742 28.8%	74 463 8.5%	-49 719 -5.6%	35 537 4%	31 842 3.6%	880 322
1996	761 560 43.6%	59 498 3.4%	122 112 7%	344 167 19.7	417 393 23.9%	162 532 9.3%	-181 634 [*] -10.4%	55 553 3.2%	54 628 3.1%	1 748 700
1997	6 600 105.3 37.9%	663 480 3.8%	1 077 543 6.2%	1 441 899.6 8.3%	5 158 206 29.6%	1 372 359 7.9%	-69 540.4 -0.4%	684 268 3.9%	631 643 3.6%	17 432 554
1998	8 620 254 38.4%	1 052 054 4.7%	1 803 899.7 8%	955 426 4.3%	7 664 829 34.2%	1 248 236 5.6%	292 809.9 1.3%	865 584 3.9%	810 336 3.6%	22 421 142
1999	9 638 662 40.5%	1 182 300 5%	1 953 406.9 8.2%	898 087 3.8%	8 740 574.9 36.7%	938 041 3.9%	39 955 0.2%	986 602 4.1%	933 174 3.9%	23 790 440
2000	11 233 778 42%	1 255 527 4.7%	2 536 488 9.5%	1 083 338 4%	1 0150 439 37.9%	914 702 3.4%	-168 637 -0.6%	1 129 865 4.2%	977 659 3.7%	26 752 833
2001	12 017 304 40.4%	1 158 729 3.9%	2 701 976 9.1%	1 105 755 3.7%	1 0911 549 36.7%	925 882 3.1%	-179 873 -0.6%	1 192 352 4%	1 195 976 4%	29 709 210
2002	12 732 533 39.4%	1 337 759 4.1%	2 944 169 9.1%	712 834 2.2%	1 2019 699 37.2%	503 637 1.6%	-209 197 -0.6%	1 353 368 4.2%	1 437 376 4.4%	32 335 083
2003	14 068 783 40.7%	1 506 148 4.4%	3 161 133 9.2%	723 911 2.1%	1 3344 872	-	933.2 0%	1 504 681 4.4%	1 697 690 4.9%	34 546 600
2004	15 198 937 40%	1 671 519 4.4%	3 516 914 9.3%	697 429 1.8%	1 4501 508 38.2	-	656 436 1.7%	1 652 373 4.3%	1 769 112 4.7%	38 008 400

Източник. Министерство на финансите. Без Държавен фонд за реконструкция и развитие (ДФРР). Добавен: -15.3%, т.е. още около 90 млн. лв.

Програмата на МТСП²⁵ е разработена в съответствие с програмата на правителството на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност. Като отчита, че страната е изправена пред сериозни предизвикателства за усъвършенстване на българския социален модел и за

²⁵ Вж. Програма на Министерството на труда и социалната политика. С., 2005.

привеждането му в съответствие с европейското законодателство, социална политика и социални практики, МТСП приема за най-важни следните *приоритети*: завършване подготовката на България в труда и социалната политика за присъединяване от 1.01.2007 г. и пълноценно участие в органите и институциите на ЕС; активна международна дейност за ратификация на договора за присъединяване от страните-членки на ЕС; догонващо нарастване на доходите и сближаване качеството на живот чрез провеждане на активна социална политика, съобразена с критериите, стандартите и постиженията на Съюза; нарастване на доходите от труд; продължаване на реформите в пенсионната система; провеждане на активна социална политика за преодоляване на негативните демографски тенденции, целенасочено инвестиране в социалното развитие на деца и младежи и създаване на равни възможности за социално възпроизводство; гарантиране на равни възможности, предотвратяване и премахване на дискриминацията по пол, възраст, увреждане, етническа принадлежност и др.; създаване на условия за разкриване на най-малко на 240 000 работни места; стимулиране на връзката между учебните заведения и бизнеса и продължаващо през целия живот обучение; провеждане на активна политика за повишаване на квалификацията и насърчаване на заетостта на хората в неравностойно положение на пазара на труда; подобряване ефективността на средствата от държавния бюджет и структурните фондове на ЕС; намаляване на регионалните диспропорции; гарантиране на социалната защита и интеграция на уязвими групи от населението; осигуряване на подходящи условия на труд в предприятията чрез разработване на форми и модели за прилагане на система за оценка и контрол на професионални рискове.

Основните задачи пред МТСП са следните:

Първо, догонващо нарастване на доходите и сближаване качеството на живот чрез провеждане на активна социална политика, съобразена с критериите, стандартите и постиженията на Европейския съюз чрез: утвърждаване по законодателен път на официална граница на бедност и поставянето ѝ в основата на системите за социална сигурност и защита на доходите и жизнения стандарт на населението; обвързване на границата на бедност с минималните гарантирани размери на плащания за социално подпомагане и социална защита на минималната работна заплата, социалната пенсия и др.; провеждане на политика за приближаване на гарантираните минимални размери на отделни плащания за населението до стандартите и критериите на ЕС.

Второ, нарастване на доходите от труд чрез: еднократно значително повишаване на работните заплати на заетите в бюджетната сфера, свързано с интеграция на България в ЕС, след съгласуване с МВФ; ежегодно повишаване на доходите от труд с отчитане растежа на БВП, ценовото равнище, производителността на труда; създаване на условия за намаляване обхвата на "работещите бедни" и въвеждане на гъвкави форми на заплащане

на труда; увеличаване на работните заплати на заетите в бюджетни организации и дейности с индекс, формиран като сума от прогнозния индекс на инфлация и прогнозния индекс на нарастване на БВП; увеличаване на минималната работна заплата след обвързване с границата на бедност; увеличение на работните заплати на заетите в реалния сектор чрез колективно трудово договаряне с индекс, включващ прогнозен индекс на инфлация и най-малко 60-70% от ръста на производителността на труда; запазване и усъвършенстване на механизма за регулиране на средствата за работна заплата в търговски дружества с над 50% държавно или общинско участие; разширяване обхвата на колективното трудово договаряне в заплащането на труда на браншови равнища и фирми; проучване опита на страните-членки на ЕС по семейното подоходно облагане и разработване на методология и методика за неговата приложимост в България; постепенно въвеждане на семейно подоходно облагане през 2007 г. с цел въвеждането му в пълен обем до 2009-2010 г.; създаване на методология и методика за идентифициране и анализ на обхвата на "работещите бедни" и разработване на политики и механизми за намаляване на техния брой; промени в трудовото и осигурителното законодателство за прилагане на гъвкави форми на заплащане на труда.

Трето, продължаване на реформите в пенсионната система чрез: осигуряване на устойчиво нарастване на пенсиите, съобразено с резултатите от икономическия растеж и прогнозния ръст на инфлация; намаляване на осигурителната тежест с до 5% до края на 2009 г.; постепенно нарастване дела на пенсиите в БВП до 10% до края на 2009 г. при наличие на фискална възможност; създаване на демографски инвестиционен фонд "Сребърен" за финансова подкрепа на пенсионната система; проучване и при възможност създаване на фонд към ДОО за осигуряване на земеделски стопани и тютюнопроизводители; осигуряване на условия за усъвършенстване на пенсионния модел в България чрез въвеждане на по-справедливи и гъвкави форми за участие в пенсионната система; реформиране на пенсиите, несвързани с трудова дейност, и главно на социални пенсии за инвалидност и старост; засилване ролята на втория и третия стълб на пенсионната система за повишаване равнището на заместимост на доходите от труд до европейските стандарти; промени в механизма за индексирание на пенсиите, който да включва прогнозни ръстове на БВП и инфлацията за съответната година; въвеждане на индексирането на пенсии да става от 1 януари всяка година; проучване и при наличие на възможности обвързване на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст в определено съотношение с границата на бедност за тяхното изравняване до 2009-2010 г.; изготвяне на Национален доклад за пенсиите и пенсионната реформа; възможност за въвеждане на чиста "точкова" система; транспониране на директивите на ЕС в професионални пенсионни схеми в българското законодателство; предприемане на мерки за развитие на професионални

пенсионни схеми; повишаване финансовата устойчивост на първия стълб на пенсионноосигурителната система, като се отчита и целта за устойчивост на публичните финанси.

Четвърто, гарантиране на социалната защита и интеграция на уязвими групи от населението чрез: по-добра целенасоченост на социалните помощи; предоставяне на социални услуги за преодоляване на социалната изолация; деинституционализация на социални услуги чрез предоставянето им приоритетно в общността, както и в специализирани институции съобразно желанието и личния избор на лицата; развитие на алтернативни услуги за деца, както и чрез предоставянето на финансови и други помощи; идентифициране на деца и семейства в риск; целенасочена работа с деца на улицата; разработване на Национална програма за закрила на детето за 2006 г. за намаляване броя на децата, отглеждани в специализирани институции; разработване на Национална програма за закрила на детето за 2007 г.; анализ на изпълнението на Плана за равни възможности за хора с увреждания 2003-2005 г.; разработване на План за равни възможности за хора с увреждания за периода 2006-2007 г.; създаване на обединена база данни за хора с увреждания; реализиране на Национална програма за обхващане на ученици в задължителна училищна възраст; изготвяне на доклад по изпълнение на Съвместния меморандум по социално включване; разработване на Национален план за действие по социално включване до края на 2006 г.; създаване на алтернативни социални услуги - дневни центрове, ресурсни центрове, консултативни центрове, защитени жилища, домашни грижи, микродомове, домашни социални услуги; подобряване условията на живот в специализираните институции; постепенно трансформиране на съществуващите социални заведения в дневни центрове за предоставяне на социални услуги; насърчаване на гражданския контрол при предоставяне на социални услуги в специализирани институции и в общността; реинтеграция на деца в семейна среда, настаняване на деца в семейства на роднини и близки и в приемни семейства; обучение и подкрепа на приемни семейства; разширяване обхвата на Националната програма за обхващане на ученици в задължителна училищна възраст, като се включат тези от VI, VII и VIII клас; координиране дейността на институциите, работещи за и с хора с увреждания; разработване на План за равни възможности за хора с увреждания за периода 2008-2009 г.; разработване на програми и мерки за осигуряване на заетост и социална интеграция на хора с трайни увреждания.

Пето, провеждане на социална политика за преодоляване на негативните демографски тенденции, целенасочено инвестиране в социалното развитие на деца и младежи и създаване на равни възможности за социално възпроизводство чрез: трансформиране на социални помощи в социални услуги за деца, подрастващи и младежи; преглед, систематизация и синхронизация на нормативната база и на информацията от социални

проучвания в демографското развитие; разработване на методология и методика за мониторинг и изследване на демографските процеси и равностепеност; организиране и провеждане на интердисциплинарно проучване относно демографското състояние на нацията и предприемане на неотложни мерки за преодоляване на негативни демографски тенденции; разширяване на обединената база данни с блок за демографски показатели и поддържане на обединената база данни на МТСП; разработване на дългосрочна Национална стратегия за демографско развитие на България за периода 2006-2020 г., както и на Национален план за демографско развитие за периода 2007-2009 г.; укрепване на институционалния капацитет за разработване и изпълнение на демографската политика; изготвяне на законопроект за изменение и допълнение на Закона за семейните помощи за деца; предоставяне на семейни помощи при прилагане на диференциран подход за стимулиране на раждаемостта на второ дете; поемане от държавата на част от жилищните кредити за млади семейства, ако в период до 5 години от сключването на брака имат 2 деца, които отглеждат в семейна среда; идентифициране на обхвата и финансовите ангажименти на държавата в демографската политика, особено в раждаемостта, отглеждането на деца, възпитанието им в семейна или друга среда, тяхното здравеопазване и образование; анализиране на официалните статистически данни и прогнози за развитие на демографските процеси до 2020 г.; изчисляване издръжката на живот на деца от различни възрастови групи; идентифициране на броя и характеристиките на деца, отглеждани в домове за отглеждане на деца, лишени от родителска грижа, и финансовите ресурси и източници за тяхната издръжка; уточняване броя на 6-годишните деца, обхванати в предучилищна полудневна подготовка, както и на изразходваните и необходимите финансови ресурси за 100-процентово обхващане на целия контингент; идентифициране на контингента (брой и обхват) на социално слабите семейства с деца до 6-годишна възраст, до 9-годишна, от 10 до 14-годишна и от 15 до 19-годишна възраст, които получават социално подпомагане по различни програми; идентифициране на броя и структурата на персонала, зает в детски ясли, градини и други институции за отглеждане на деца извън семействата им; осигуряване на законова възможност за изплащане на част от семейните помощи във вид на такси в детски ясли и градини; разработване и прилагане на пилотен проект за изплащане от бюджета на такси за детски ясли и градини на семейства, отговарящи на критериите за социално подпомагане; съставяне на доклад за здравния статус, образование, квалификация, социална адаптация и реализация на деца и младежи; разработване на целеви програми за социални инвестиции в младите; участие в подготвянето на ежегодни доклади за младежта и разработване и приемане на пакет от закони за младежите и майчинството; въвеждане на нов подход в социалната политика - от социални помощи към инвестиции в обучение, квалификация и разкриване на нови работни места;

изпълнение и актуализация на Националната стратегия за демографско развитие; разработване на годишни национални планове за демографско развитие; разширяване и поддържане на единна база данни за структурата и характеристиките на населението по основни социални показатели в системата на МТСП; определяне и увеличаване размера на еднократната помощ за раждане на дете.

Шесто, гарантиране на равни възможности, предотвратяване и премахване на дискриминацията по пол, възраст, увреждане, етническа принадлежност чрез: осигуряване на равен достъп до ресурси на обществото и равноправно участие в създаването и потреблението им за групите в неравностойно положение; разработване и прилагане на интегриран подход, създаване на система от показатели за проследяване състоянието и тенденциите на равнопоставеност; увеличаване дела на гъвкавите форми на заетост и алтернативните форми за социална защита за групите в неравностойно положение; провеждане на изследвания за неравнопоставеност на тези групи и разработване на мерки за осигуряване на равни възможности; мониторинг и контрол на изпълняваните мерки и програми, отчитане на постигнатите резултати, предложения за изменения в съществуващите мерки и предлагане на нови; разработване и внедряване на програми за проучвания за наличие на дискриминация и неравнопоставеност; извършване на текущ и последващ контрол по изпълняваните програми и отчитане на резултатите; създаване на стратегически документи за равни възможности на жените и мъжете, хората с увреждания, роми, на други групи в неравностойно положение.

Седмо, създаване на условия за разкриване на най-малко 240 хил. работни места в икономиката, което да доведе до трайно намаляване на безработицата до под 10% чрез: стимулиране на малки и средни предприятия; осигуряване на мобилност на пазара на труда; насърчителни мерки за работодатели с оглед стимулиране на активно поведение на пазара на труда на дългосрочно безработни лица чрез изплащане на "бонус" за срок до една година при самостоятелно намиране на работа; стимулиране на разкриването и развитието на самостоятелна стопанска дейност в животновъдството; подкрепа за развитието на малкия и средния бизнес в туристическия сектор - развиване на специализирани форми на туризъм (селски, планинско колоездене, екотуризм, археологически и балнеотуризм) чрез мрежа от бизнес-центрове по проект JOBS; подобряване на предлаганите на работодатели услуги от дирекциите "Бюро по труда" за повишаване на броя на заявени работни места от реалния сектор, вкл. и на новоразкрити работни места; повишаване участието в мерки за насърчаване на териториалната мобилност за преодоляване недостига на работни места в определени отрасли и региони; развитие на устойчив модел за оказване на услуги, насърчаващ развитието на бизнеса в отдалечени селски райони и в такива със смесено етническо население в бизнес-мрежа от центрове по

проект JOBS след приключване финансирането от държавния бюджет; разнообразяване и подобряване на стимулите, условията и услугите, подпомагащи съвместяване на семейния и професионалния живот; разширяване прилагането на различни форми на организация на работното време, създаващи благоприятни условия за професионално развитие и социално включване чрез промени в нормативната база и колективното трудово договаряне; подобряване на нормативната база и приложението ѝ за ефективно намаляване на негативния социален ефект от икономическите промени и реструктурирането на икономиката във връзка с участието на страната в единния пазар на ЕС.

Осмо, стимулиране на връзката между учебните заведения и бизнеса и продължаващо през целия живот обучение чрез: изготвяне и прилагане на стратегия за учене през целия живот; изготвяне на Национална програма за учене през целия живот съобразно с актуализираните цели на Лисабонската стратегия; изграждане на система за определяне на потребностите от работна сила с професионална квалификация за приложение в икономика на знанието; насърчаване на работодателите за участие в разработването на учебни програми и финансирането на професионално обучение на младежи срещу договор за започване на работа след дипломиране; активизиране на дейности по професионално ориентиране през целия живот в Агенцията по заетостта; финансови стимули за организиране на практики и стажове за обучение на обучаващи се в училища и центрове за професионално обучение при реални условия в бизнеса и държавната администрация; функциониране на национална система за професионално обучение на заети и безработни към МТСП на основата на система от критерии, показатели, подходи и форми, осигуряващи професионална квалификация за развитие и работа в икономика на знанието; внедряване на модулна система и дистанционно обучение за придобиване на професионална квалификация на възрастни; подготовка за въвеждане на система за валидизиране на придобити знания и умения чрез неформално и самостоятелно учене; разширяване прилагането на инструментариума на европейски програми за увеличаване на международната и вътрешната мобилност на младежка работна сила; усъвършенстване схемата на взаимодействие между социалните партньори по отношение на продължаващото обучение на младежи и заети лица; прилагане на стимули за ефективен принос от научно-изследователска дейност за повишаване на пригодността за заетост чрез непрекъснато обучение в условията на функционираща икономика на знанието.

Девето, провеждане на активна политика за повишаване на квалификацията и насърчаване на заетостта за хората в неравностойно положение на пазара на труда чрез: създаване на стимули за разкриване на работни места за лица от неравнопоставени групи; насърчителни мерки за работодатели за осигуряване на по-дългосрочна и качествена заетост;

развитие на модел за предлагане на ограмотвяване, обучение, трудов опит и последваща заетост на най-продължително безработните лица, вкл. тези без образование и квалификация за трайно интегриране в пазара на труда; повишаване ефективността на програми за отпаднали от образователната система млади хора; насърчаване създаването на заетост и доходи от труд в ромски общности чрез прилагане на пилотен модел за: обучение за професионална квалификация, промяна в нагласите на работодателите, консултантски услуги за стартиране/развиване на собствен бизнес, достъп до микрокредитиране; увеличаване възможностите за заетост сред хората с увреждания чрез изграждане на достъпна работна среда, създаване на адаптирани работни места и увеличаване на броя на защитените работни места; предлагане на нов старт под формата на обучение, стаж, заетост или друга мярка до 12 месеца за всички безработни лица от регистрацията им в дирекции "Бюро по труда" и до 6 месеца за младежи до 29 г.; създаване на модел за развитие на социални предприятия, осигуряващи социални услуги и заетост на хора с увреждания и други неравнопоставени групи; предоставяне на подходящи форми на обучение като ограмотвяване, специализирано мотивационно обучение, обучение за придобиване на професионална квалификация, както и наемане на работа чрез използване на гъвкави форми на заетост и насърчаване на предприемачеството сред ромско население в традиционни занаяти; стимулиране на "задържането" и "вливането на мозъци" в страната чрез създаване на конкурентна среда за работа и живот; разширяване обхвата на безработни лица с основно и по-ниско образование и без квалификация, включвани в различни форми на обучение за придобиване и повишаване на квалификация чрез използване възможностите на национална система за професионална квалификация на възрастни; развитие на политика за активно стареене (нормативна база, стимули за работодатели и възрастни работници), насърчаваща работодателите да наемат по-възрастни работници, но и такива, които да участват по-дълго в трудовия процес; създаване на условия всяко безработно лице да има най-малко първа квалификационна степен.

Десето, подобряване ефективността на средствата от държавния бюджет и структурните фондове на ЕС чрез: осигуряване на ефективни реформи посредством по-добро управление; приемане на методика за мониторинг и оценка на политиката по заетост; осигуряване на достъп до обявени работни места в ЕС чрез включване на България в мрежата на европейските служби по заетост (EURES); създаване на система за идентифициране и обмен на добри практики и опит по реализирането на политика по заетост от отделни партньори; осигуряване на достъп в реално време до данни от дирекции "Бюро по труда"; повишаване ефективността на активните мерки за намаляване на безработицата - постоянен мониторинг, изследване на нетния и брутният ефект от прилагането на програми и др.; развитие на изследователска дейност в пазара на труда и професионално обучение на възрастни.

Единадесето, намаляване на регионалните диспропорции чрез: подобряване на капацитета за разработване и реализиране на регионални стратегии и проекти за заетост и професионална квалификация; създаване на условия за ефективна регионализация на политиката по заетост; финансиране на регионални програми за заетост, решаващи специфични регионални проблеми, приоритетно насочени към области с високо равнище на безработица; включване на нови общини в програмата “Преодоляване на бедността” за отстраняване на негативните последствия от бедността и социалната изолация; разработване на специализирани програми за региони с висока безработица; обучение на членовете на регионалните комисии по заетост за подобряване на капацитета за разработване и реализиране на регионални стратегии и проекти за заетост и професионална квалификация; развитие на социалния диалог в политиката по заетост на регионално и местно равнище; стимулиране на публично-частни партньорства на местно равнище за създаване на заетост; целенасочена и интензивна помощ за регионите, в които има по-нисък растеж и по-слаб темп на създаване на работни места.

Дванадесето, осигуряване на подходящи условия на труд в предприятията чрез разработване на форми и модели за прилагане на система за оценка и контрол на професионални рискове чрез: подобряване на условията на труд и защита на трудовите и социалните права на работещите; разработване на акт на Министерския съвет за реда и условията за задължително застраховане за риска “Трудова злополука” за работа, при която съществува опасност за живота и здравето на работещите; развитие и прилагане на система “Оценяване на професионалния риск” като метод за управление и планиране дейността за безопасност и здраве при работа и управление на трудовия процес; разработване на кодекси на добри практики; провеждане на ефективен и ефикасен контрол по спазване на трудовото законодателство; премахване на най-тежките форми на детски труд.

В този контекст се дефинират някои предизвикателства пред науката социална дейност като: деинституционализация и децентрализация при предоставянето на социални услуги, многообразие от субекти в предлагането на такива, развитие на конкуренцията в този сектор, социално предприемачество от неправителствени организации в развитието на социалните услуги, въвеждане на европейски стандарти при осъществяването им, развитие на държавно-частно партньорство и др.