

ЕВРОПЕЙСКА СОЦИАЛНА ПОЛИТИКА - СЪЩНОСТ, ХАРАКТЕРИСТИКИ И ОСОБЕНОСТИ

Промените в икономическия, политическия и социалния живот в сегашния етап от развитието на обществото ни предопределят нови предизвикателства и приоритети пред социалната политика като цяло и в частност пред системата за подпомагане. Трудностите в тази област са свързани най-вече с необходимостта от изграждане на такъв модел за сигурност, чрез който да се гарантира спазване на признатите социални права и да се постига социално включване и интеграция на уязвимите групи.

От гледна точка на системата за подпомагане е нужно бързо адаптиране към по-високите цели, задачи и социални стандарти в Европейския съюз. Същевременно самият европейски социален модел е в процес на непрекъснато разширяване и модернизиране, уважаващ и признаващ националните особености на страните-членки. Поради тази причина на практическо ниво съществува широко разнообразие от подходи и решения в социалната област. Оттук произтича и потребността от по-подробно дефиниране и изучаване на европейската социална политика, европейския социален модел и на европейския опит в областта на социалното подпомагане.

Европейска социална политика – исторически преглед

Социалните аспекти на икономическия растеж и социалните проблеми на населението са централен обект на теоретични дискусии и спорове в рамките на Общността. От историческа гледна точка усилията на страните-членки за създаване на единна наднационална социална политика датират още от 1957 г. със сключването на Римския договор. Основна цел на договора е да се създаде обединен пазар и да се институционализира партньорството между западноевропейските държави в определени стопански области.

Според някои анализатори договърът от Рим е по-скоро принципна проекция за икономическа интеграция и е насочен към развитието на социалното обединение. Важен приоритет е осигуряването на по-свободно придвижване на работна ръка между страните-членки поради наложеното схващане, че "икономическата интеграция за в бъдеще се нуждае от оптимално разпределение на ресурсите в Общността, оптимално икономическо разрастване и оптимална социална система".¹ Като цяло се възприема, че социалните измерения непременно трябва да следват икономическия растеж, който договърът би разгърнал. В същото време ръководеща остава възможността всяка страна-членка да запази социалната област под своя

¹ Adnett, N. Social dumping and European economic integration. - Journal of European Social Policy, 1995, Vol. 5, N 1, p. 1-12.

компетенция. Този факт сам по себе си оставя широко пространство за развитие на социалната политика, но посочва важните структурни инструменти и социални регулатори, които изиграват съпътстваща роля в процеса на икономическа интеграция. Показателен пример в това отношение е координацията на социалнозащитните системи, целяща осигуряването на свободната мобилност на работната ръка и насочването към преодоляване на “социалния дъмпинг”, който позволява на определени държави да се конкурират на пазара, чрез намаляване цената на труда и ограничаване разходите, предназначени за социална защита на работещите.² На тази основа договорът от Рим въвежда критерии за социалната политика и основава определящите принципи, които издигат интеграцията в социалната сфера като специфичен и фундаментален приоритет.³ В такава насока през 1986 г.⁴ се създава документ, който едновременно със силното си икономическо значение се определя и като “нова формула за социална политика” поради иницирирането на основните социални правила в Общността.

По-късно европейските инициативи, насочени към социалната сфера, получават значително развитие. Така през 1961 г. е създаден Европейски социален фонд, който се превръща в основен инструмент за реализиране на целите и задачите в социалната сфера, като по този начин социалните измерения на икономическото сближаване придобиват все по-голямо значение. През 1974 г. е приета Програма за социални действия, служеща не като цел, а като средство за развитие и повишаване на жизнения стандарт на населението. През 80-те години Европейската комисия лансира идеята за европейско социално партньорство, при което традиционно терминът “социална политика” не се разглежда като дейност на правителството или на международна организация в областта на социалната сфера, а много по-широко, включвайки и всички участници на пазара на труда. В общ план именно тези законодателни процеси позволяват разгръщането и развитието на допълнителни мерки в областта на социалната политика. През 1989 г. 11 страни-членки подписват и ревизират Европейската харта, гарантираща основни социални права. Чрез този документ се определя, че правото на “адекватна защита” и “достатъчно ресурси за издръжка” е фундаментално социално право. Освен това косвено са установени и най-уязвимите и най-нуждаещите се от защита, а именно лицата, изключени от пазара на труда без оглед на причината и възрастта. Някои анализатори смятат, че именно Европейската социална харта подсказва стремежа към поддържането на

² Adnett, N. Цит. съч., с. 1-12.

³ Jens, A. and G. Standing. Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context. - Journal of European Social Policy, May 2000, 10, N 2, p. 99-119.

⁴ White Book European Social Policy. A way to Follow for the European Union. European Commission (EC 1994), July 1994.

баланс между самостоятелния пазар и социалния прогрес и е израз на усилията за нови хоризонти на социалната политика.⁵

Следващата стъпка в тази насока е предприета през 1992 г. с подписването на Договора от Маастрихт, който цели постигането на социален прогрес, непрестанно развитие и по-високо ниво на заетост чрез създаване на зона без вътрешни граници. Договорът служи също като основа за заздравяване на икономическата и социалната кохезия и за установяване на икономически и монетарен съюз, при това институционализира нова законова рамка чрез развитието на три главни зони:

1. Разширяване компетентностите на Общността върху социалното осигуряване.

2. Въвеждане на мажоритарен вот в области като: здравословни и безопасни условия на труд, информираност и консултации на работниците, равни възможности при наемане и др.

3. Разпознаване и признаване на ролята и правата на всеки от социалните партньори.

Може да се каже, че Договорът от Маастрихт цели сближаването на европейските институции при осъществяване на инициативите по социалното осигуряване, като прилаганите подходи в областта на социалното подпомагане остават извън сферата на специална компетентност на Общността. Въпреки това през същата година Съюзът в лицето на Европейския съвет приема Препоръка относно общите критерии за достатъчност на ресурсите и социалното подпомагане в системите за социална защита (92/441/ЕЕС). Препоръката отчита тревожните тенденции в развитието на европейските икономики в края на 80-те и началото на 90-те години: реструктуриране, дългосрочна безработица, промяна в семейните модели, нарастваща бедност и социална изолация и т.н. Поради това нейната основна цел е да насочи вниманието към "нуждата от генерални политики за развитие" в отговор на структурните промени, придружени от "специфични, систематични и кохерентни политики за интеграция", които да съдействат за продължаване на усилията и постиженията на социалната политика, доколкото "преодоляването на социалното изключване може да бъде отнесено като важна част от социалното измерение на вътрешния пазар".

Препоръката се основава на три обстоятелства: *първо*, осигуряването на достатъчно ресурси е част от системите за социална защита на страните-членки; *второ*, това е отговорност на самите страни-членки, поради което зависи от националните практики, приоритети и бюджетни възможности; *трето*, подкрепя гледната точка, че борбата с бедността и социалното изключване изисква всички страни-членки да гарантират т.нар. минимален социален доход, който едновременно да действа като социалнозащитна мрежа за бедните и като инструмент за тяхната интеграция в обществото.

⁵ Agenda 2000 and the Single Market: a Bridge to Central and Eastern Europe. Brussels, October 1997.

След препоръката на Европейския съвет от 1992 г. следващото важно събитие е приемането на Договора от Амстердам през 1997 г., в сила от 1999 г. Най-общо той очертава полето, в което Европейският съвет може да упражнява законодателната си инициатива, а именно чрез въвеждане на общи стандарти, приемане на директиви и минимални изисквания за постепенното им прилагане. Въпросът за хармонизацията на правната уредба е категорично изключен от полето на дейност на Европейския съвет, което е от определящо значение за общия подход на ниво ЕС в социалната политика и досега.

Европейски социален модел – същност, особености и характеристики

Разгледаните дотук инициативи дават основание да се визира европейската социална политика в един по-широк контекст - като политика за социално развитие на всички държави, преодоляваща икономическите и социалните различия между тях и осигуряваща икономическата и социалната интеграция на общностно ниво. Същевременно всички документи, посветени на социалната политика в рамките на Съюза, определят новите насоки за развитие и модернизирание на европейския социален модел. Въпреки тези инициативи и досега няма единно становище или дефиниция на модела. Като основна причина за това се изтъква фактът, че социалната политика трудно може да се разгледа от една-единствена позиция. Резултатът от подобен опит би бил твърде едностранчив и би стеснил проблемната област. В същото време се признава и трудността, произтичаща от разнообразните и развиващи се системи за социална защита, характерни за всяка отделна държава. Следователно моделът най-общо идентифицира различните пътища на напредък на социалното и икономическото развитие. Втората особеност произтича от факта, че европейският социален модел представлява съвкупност от споделени гледни точки и принципи на различните социални програми и техните най-важни европейски характеристики. Той се отличава със системи, които предлагат високо ниво на социална протекция, широк социален диалог и покритие от професионални социални услуги. Нещо повече, въпреки разнообразието на социалните системи на страните-членки този модел се характеризира с общи ценности. В контекста на нарастваща демокрация, индивидуални права, свободни колективни договаряния, възможност за постигане на социално благополучие и солидарност общите ценности на модела се превръщат в трайна негова характеристика. Именно тези ценности са решаващи за икономическата и социалната кохезия, а оттам влияят и върху политическата стабилност и икономическия просперитет. Следователно общите ценности са израз на политическата воля на носителите на европейската социална политика и допринасят за възприемането на единна компромисна концепция в рамките на ЕС. Според

Жак Делор⁶ европейският социален модел е базиран върху три основни ценности:

1. Икономическа компетентност, разпознаваща се чрез адаптирането и развиването на пазарните икономики.

2. Социална кохезия и солидарност – специфично отнесена към редуциране на неравенството и преминаваща през оформянето на системите за преразпределение и социална защита. Освен като ценност, характерна за всяка страна-членка, социалната солидарност се развива и на общностно ниво и включва оказването на незабавна помощ за изоставачите региони, структурни промени в системите за преразпределение, въвеждане на единни програми за социална протекция. По този начин защитата на основни социални права се третира като “свещена” и основна ценност за европейския социален модел.

3. Отговорност, разпростираща се върху всички страни-членки, и активен социален диалог на всички нива.

Освен посочените дотук ценности важно внимание се обръща и на понятието “качество”. То е предвидено да се прибави като характеристика на заетостта, работните условия, производствените връзки и най-важно - към социалната политика. Редица анализатори на европейския социален модел определят качеството на социалната защита като способност на обществото да ръководи и ограничава конфликтите и да препредава тази ценност между местните и националните политики.⁷ Според някои наблюдатели главните ценности не могат да бъдат ограничавани и по-скоро включват редица други измерения, сред които съществени остават недискриминиращите практики, позволяващи гарантирането на основни социални права за всички без оглед на тяхната раса, пол и вероизповедание.

Именно тези специфични ценности определят и най-отчетливите черти на европейския модел и обясняват несъществуването му в други страни. Например в САЩ системите за социална сигурност се базират главно на индивидуални подходи и се регулират с малко държавни механизми, като по-скоро приоритет се възлага на доминиращата роля на пазарните сили.⁸ Следователно отличителните черти на американския модел са ниско равнище на социална защита, ограничена роля на колективното договаряне и социалния диалог и предимство на индивидуалната отговорност. Основите на защитната мрежа обхващат поддържането на минимален доход само за лицата, които по някаква причина остават извън пазарната икономика, при това отговорността за тази защита може да бъде и на интернационална организация (Световната банка, Международния валутен фонд).

⁶ Daniel, C. Vaughan-Whitehead. EU Enlargement versus Social Europe? The Uncertain Future of the European Social Model, p. 3-8.

⁷ Пак там, с. 29-34.

⁸ Пак там, с. 29-32.

Същественото тук е доминирането на икономиката над социалните престации, като надделява виждането, че икономическите постижения са единственият път, най-важният доставчик и производител на социална политика.⁹

Минимални сходства с подобно третиране могат да се забележат в англо-саксонския модел, при който също се наблюдава намалено държавно участие при регулирането на съществуващите отношения, приватизация и индивидуално управление на рисковете. Континенталният европейски модел се свързва с труден социален диалог, преобладаване на егалитарни подходи и обширни системи за благосъстояние.¹⁰ В Япония например патерналистичните системи на индустриалните отношения оформят различен модел на корпоративно управление, при който формално се разпознава нуждата от привличане на работниците и от подкрепа на институциите, ангажирани с това.¹¹

Разгледаните дотук характеристики и специфики на европейския социален модел пряко кореспондират с разбирането, че социалните цели са равностойни на икономическите, а самият модел е модел в развитие, носещ националните характеристики на страните-членки на ЕС и даващ свобода за формиране на специфични социално-политически модели. Един опит за систематизация на характеристиките на европейския социален модел показва следното:

Първо, той съчетава изискванията за добри социални условия с тези за висока производителност и качество на произведените стоки и услуги.

Второ, при него социално-политическите практики на страните-членки трябва да водят до повишаване на тяхната конкурентоспособност, а също и на ЕС.

Трето, моделът трябва да способства за устойчив ръст на европейската икономика.

Четвърто, неговата приоритетна цел е сближаването между отделните социални слоеве и групи, както и между отделните държави-членки, отчитайки различията между тях.¹² Особено значение се отдава на сближаването на социалнозащитните системи на страните, като се отчитат различията, породени от националните особености, както и правото на гарантиран минимален доход (ГМД).

От тази гледна точка може да се каже, че в центъра на европейския социален модел се поставя въпросът за социалното сближаване и интеграция на определени групи от обществото чрез превръщане на социалните права в реалност за всички. Същевременно именно признатите

⁹ Daniel, C. Цит. съч., с. 42.

¹⁰ Пак там, с. 32.

¹¹ Пак там, с. 34-35.

¹² Димова, Д. Европейската интеграция и предизвикателствата пред социалната политика на България, с. 266.

социални права и ориентацията на модела се превръщат в основни теми за дискусии и теоретични спорове. Във връзка с това могат да се открият две теоретични виждания, отнасящи се както до социалните права и тяхната "тежест за бизнеса", така и до ориентацията на модела.

Първото почива на разбирането, че в основата на съвременния европейски модел стоят създадените през 80-те и 90-те години на XX век неокласически теории. Освен че са алтернатива на кейнсианството, широкото им влияние се дължи и на факта, че те са развити от англо-саксонски икономисти и са защитавани от редица интернационални, монетарни и икономически институции (Международен валутен фонд, Световна банка и др.). В основата им стои виждането, че признатите социални права (характерни за модела) могат да струват скъпо за предприемачеството и да са в тежест на пазара на труда. Някои критици достигат и по-далеч, смятайки, че социалните значения могат да се игнорират, при положение, че е осигурен икономически растеж. По този начин противниците оспорват кохерентността и жизнеспособността на социалния модел и го определят като противоречив спрямо сегашната логика на интернационална икономическа конкуренция и глобализация.¹³ До голяма степен тези теории почиват на виждането на Адам Смит, че хората със своите индивидуални усилия, без да съзнават, съдействат за общото благополучие на нацията. Феноменът, познат като "невидимата ръка", всъщност служи за основа на редица модерни либерали, които построяват своите теории върху индивидуалното държание и преобразуват индивидуалните максимални усилия в математически уравнения.¹⁴ Всъщност в основата на неолибералните и неокласическите теории стоят абстрактните агрегации на индивидуалните усилия за разумно максимализиране на ползите. Защишава се твърдението, че именно предприетите социални мерки за предпазване на хората от последиците на пазара оказват директен и обратен ефект и по-скоро служат като "спирачка" пред икономическия растеж и са причина за дълбоките икономически и социални кризи.¹⁵ От теоретична гледна точка се налага твърдението, че социалната защита може да бъде разгледана единствено като фактор на заетостта, тъй като тя приобщава търсещите работа към по-ефективно действие. Подчертава се също, че всички неокласически политики са напълно възможни на фона на строгите макроикономически модели (съществуващи в страните от Централна и Източна Европа през първото десетилетие на реформата¹⁶) поради реалното

¹³ Carley, M. *Industrial relations in the EU member states and candidate countries*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EIRO), Dublin, 2002, p. 43.

¹⁴ Chouraqui, A. and K. O'Kelly. *A challenged balance between regulation and deregulation*. Introduction to the conference "Which European social model?", 10-11 September 2001, p. 63.

¹⁵ Boeri, T., R. Layard, and S. Nickell. *Welfare to Work*. London and Milan, March, 2000.

¹⁶ Brenton, P., F. di Mauro, and M. Lucke. *Economic integration and FDI: an empirical analysis of foreign investment in the EU and in Central and Eastern Europe*. GEPS, Working Document N 124, Brussels, Centre for European Policy Studies, 1998.

отсъствие на интервенция от страна на държавата или транснационални организации.¹⁷

Противно на критиците на европейския социален модел, поддръжниците му смятат, че основният проблем на посочените дотук неокласически теории е неясната картина на реалността. В този смисъл те оспорват твърдението, че сумата от максимизирането на индивидуалните ползи води до развитие на националните икономики.¹⁸ Според тях съществуващата празнина между неокласическите теории и икономическата реалност не е теоретична грешка, а по-скоро се дължи на обективно съществуващи несъвършенства на пазара, който не е в състояние да се регулира самостоятелно. В подкрепа на тези твърдения се посочва, че именно намаляващата регулация на пазара на труда от страна на държавата в редица страни се превръща в пречка за икономическия и социалния прогрес, а интеграцията в обществото не може да се постигне единствено и само чрез интеграция в трудовия процес.

Въпреки че тези идеологически теории се приемат по различен начин от страните-членки, постепенно се достига до определено консенсусно виждане, че съвременна социална Европа може да се изгради върху неолибералната политика и в същото време да е силно ориентирана към социалните права на гражданите. Израз на това виждане е подписаният през 1998 г. от Тони Блеър и Герхард Шрьодер Манифест за приоритетите на свободните пазари и подготовката за гъвкаво присъединяване.¹⁹ Подобно на договора от Рим²⁰ в него се издига вярата в компетенцията на свободните пазари, превръщайки я в главна причина за икономическите успехи. Подчертава се, че “приспособяването и гъвкавостта са фактор за постигане на научнообоснована икономика и бъдеща перспектива за бизнеса, докато прекомерната регулация е пречка за постигане на икономически успех”.²¹ В същото време се посочва, че отговорността за реализирането на основните европейски ценности (лични постижения, предприемачески дух, индивидуална отговорност и общностни характеристики) изцяло зависи от системите за социална защита.²² До голяма степен подписаният манифест се превръща

¹⁷ Szell, G. 15 questions with regard to the European Social Model. Conference “Which European Social Model?” 10 September 2001, p. 32.

¹⁸ Stiglitz, J. E. *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton and Company, 2002, p. 228.

¹⁹ The Third Way Die Neue Mitte, The Blair/Schroder Manifesto, 11 June 1999 (www.xs-all.nl)

²⁰ Adnett, N. Цит. съч. Основен приоритет на договора е осигуряването на по-свободно придвижване на работна ръка между страните-членки поради наложеното схващане, че “икономическата интеграция за в бъдеще се нуждае от оптимално разпределение на ресурсите в Общността, оптимално икономическо разрастване и оптимална социална система”.

²¹ Muckenberger, U. (ed.). *Manifesto for Social Europe*. Brussels: ETUI, 2001, p. 49-51.

²² През 80-те години на XX век Европейската комисия лансира идеята за европейско социално партньорство, при което традиционно терминът “социална политика” не се разглежда

в своеобразна основа на Лисабонската стратегия и бъдеща перспектива за социална Европа. На преден план се извежда необходимостта от амбициозни икономически реформи, постигането на бъдещ растеж, по-високоплатени работни места, по-качествени услуги, което е своеобразна рамка за развитие на обществото, основано на знание. В този смисъл се посочва, че главният двигател, способстващ за качественото управление на промените, е европейският социален модел. Без неговата намеса възниква реалната опасност от изостряне на социалното изключване, нарастване на бедността и мултиплициране на съществуващи проблеми, както и появата на нови. Изтъква се, че новото общество на познанието предлага най-обещаващата досега перспектива за преодоляване на изключването, но за това е необходимо системите за социална защита да станат по-активни, по-модерни и устойчиви. Те трябва да осигуряват стимули за трудова заетост, устойчиви пенсионни доходи при застаряващо население и стабилна среда, в която да протече преходът към общество, основано на знанието.²³ Не на последно място, системите за социална защита са задължени да гарантират "минимален доход" за определени лица и да съдействат за изграждане на "общество на всички",²⁴ в което всеки човек с права и отговорност ще играе активна и ключова роля в собственото си развитие.

Социална защита

Както стана ясно от направеното изложение, схемите за гарантиран минимален доход са препоръчани едва през 1992 г. съгласно Препоръка 92/144.²⁵ В същото време трябва да се посочи, че такава практика съществува още от 60-те години на миналия век в някои стани като Германия, Дания, Холандия и Великобритания. Следователно препоръките за въвеждане на минимален доход за всички държави-членки на ЕС са предхождани от дългогодишен опит и значително изостават във времето.

като дейност на правителството или на международна организация в областта на социалната сфера, а много по-широко, като се включват и всички участници на пазара на труда. В общ план именно тези законодателни процеси позволяват разгръщането и развитието на допълнителни мерки в областта на социалната политика. Така през 1989 г. 11 страни-членки подписват и ревизират Европейската харта, гарантираща основни социални права, което е още един пример за стремежа към хармонизиране на социалната сфера и разрешаване на основните социални проблеми.

²³ [http://\(www.nsz.government.bg\) Lisabon strategi.doc, Brussels, 2000, p. 23](http://(www.nsz.government.bg) Lisabon strategi.doc, Brussels, 2000, p. 23)

²⁴ Терминът "общество за всички" е изведен през 1995 г. в Копенхаген (1995 World Summit for Social Development), където в специална декларация страните-членки се ангажират да изградят "общества за всички, в които всеки индивид, всеки с права и отговорности ще играе активна роля (вж. General Assembly Resolution 51/240 of 20 June 1997, annex, para 170). Смята се, че тази инициатива поставя социалната интеграция като главен фокус наред с борбата с бедността и повишаването на заетостта в световен план.

²⁵ European Council. The Perspectives of European social policy: a contribution to economic and social convergence within the Union (94/C 368/03). Brussels, 1994.

Основно аргументите за разпространяването на тази “унифицирана мярка” са свързани с разбирането, че предоставените помощи и услуги имат важно значение за постигане на социалното включване и интеграция на бедните и уязвими групи от обществото.

От тази гледна точка се изтъква, че гарантираният минимален доход е основна форма за противодействие на бедността и активна мярка, целяща не само подпомагане на нуждаещите се, но и допринасяща за тяхната икономическа и социална интеграция.²⁶ Посочва се още, че правото на достатъчно средства за живот е универсален принцип, който трябва да се прилага към всеки, чиито доходи са под определен праг. Не на последно място, гарантираният минимален доход се разглежда и като предпоставка за създаване на “обща права” и предимства на определено ниво в целия ЕС. На теоретично ниво и тази мярка предизвиква редица дискусии. Особено актуални и до днес са опасенията относно това дали ГМД няма да се превърне в допълнителен фактор за социална изолация. В основата им стои аргументът, че източниците на финансирането му са държавният или общинските бюджети, което може да подсили стремежа на определени групи да живеят на държавна издръжка.

Не по-маловажни са и дискусиите, отнасящи се до връзката между ГМД и минималните трудови възнаграждения. Главен аргумент тук е, че новите предизвикателства, предимно на икономическо ниво, могат да нарушат съотношението между минималните доходи и минималните трудови възнаграждения и да възпрепятстват възможността за децентрализирано определяне на равнището на ГМД. Основният риск при определяне на “неадекватен” размер на ГМД (намаляване на разликата между ГМД и минималните трудови възнаграждения) е свързан с така нар. капан на бедност, който води до трансформиране на бедността към следващите поколения в семейството. Не на последно място се дискутира и въпросът дали е възможно да съществува единен размер на гарантирания минимален доход в рамките на Съюза?

Предвид тези актуални дискусии, както и значимостта на гарантирания минимален доход за борбата с бедността и социалното изключване, ще разгледаме по-подробно същността на самия ГМД и различните практически подходи при неговото реализиране.

В теорията понятието “гарантиран минимален доход” често е сравнявано с понятието “социален стандарт”. За нуждите на изследване, насочено към установяване на минимални социални стандарти в Европа,²⁷ социалният стандарт е дефиниран като комплекс от общи правила и закони, посредством които се осигурява човешко достойнство и фундаментални социални права, като се гарантира адекватно ниво на ресурсите и услугите за всички. Освен тази

²⁶ Димова, Д., Б. Георгиева, Н. Янева. Социална политика. С.: Тракия-М, 2000, с. 129.

²⁷ Вж. Установяване на минимални социални стандарти в Европа, 2006, <http://www.eapn.ie/standards>

дефиниция и поради разнообразните форми и наименования на схемите на минималните доходи в ЕС, Европейската социална обсерватория предлага следното работно определение: "Гарантираният минимален доход е основан на проверка на нуждата, неконтрибутивен, универсален гарантиран доход, чиято цел е да функционира като част от последната мрежа за социална защита, така че да предпази индивидите и домакинствата от изпадане в крайна бедност или под стандарти за достоен живот."²⁸

От така разработените дефиниции става ясно, че ГМД има специфична и ключова роля в борбата с бедността и социалното изключване, тъй като е част от последната мрежа на социалната защита и същевременно е отличителен компонент на защитните мрежи, действащи в рамките на Общността.

В същото време различията в икономическото развитие на отделните страни в рамките на ЕС и възможностите на бюджетите им предопределят различни подходи при определяне нивото на ГМД. Най-общо в по-голямата част от страните-членки той е обвързан с:

- основни разходи за издръжка;
- административни критерии - данъчни прагове, минимални заплати и др.;
- социалнодефинирани жизнени стандарти;
- доходи от трудовия пазар;
- индивидуални потребности.

Разбира се, широкото разнообразие на изброените дотук механизми за обвързване се дължи преди всичко на различните социално-политически модели, традиции, национални и културни специфики за отделните страни в рамките на Съюза. В по-подробен аспект се очертава следната ситуация:

В Гърция и Унгария няма схеми за осигуряване на гарантиран минимален доход. В Белгия, Чехия, Франция и Ирландия ГМД се определя нормативно. Специфична е практиката на Ирландия, където гарантираното минимално ниво на най-ниските месечни помощи се развива чрез политически решения след преговори в рамките на националните партньорски съглашения, които включват и граждански неправителствени организации, но като цяло системата е имплицитно свързана със средния индустриален доход.²⁹ В Англия, Швеция и Полша ГМД се определя от правителството, в Испания – размерът на варира по общини, в Италия – по региони, във Финландия и Латвия – зависи от правителството и от възможностите на общините. В Германия и Австрия ГМД се определя чрез набор от хранителни компоненти и включва редица нехранителни стоки и услуги.

Подобен подход се наблюдава и в Естония, където ГМД се определя от възприетата от правителството абсолютна линия на бедност³⁰, в Литва – чрез

²⁸ Установяване на минимални социални стандарти в Европа...

²⁹ Вж. Пак там.

³⁰ Вж. Богданов, Б. Бедност и линии на бедност. - Статистика, 1994, N 6, с. 61; Гочева, Р., К. Стоянова, М. Бойчева, В. Цанов. Социална защита на бедните, безработните и потребителите

потребителска кошница, в Словакия – праг, под който дадено домакинство се смята за бедно, и в Кипър – чрез изследване на домакинствата. В Люксембург той се базира на минималната работна заплата и на минималната пенсия, в Холандия и Малта се взима предвид минималната работна заплата, а в Португалия размерът му е 5% от минималната пенсия. В Словения се използва базов минимален доход, определен от правителството и намиращ се в дадено съотношение към минималните доходи. Интерес представлява Дания, където ГМД се определя като процент от обезщетенията за безработица.

Разгледаните практики при определяне на гарантирания минимален доход потвърждават факта, че съществуват големи различия между отделните страни от ЕС, които прилагат и различните подходи при моделиране на системите за подпомагане. Очевидно е също, че на този етап възприемането на единно равнище на минимален доход в рамките на Съюза е невъзможно.³¹ Причините за това се дължат както на различията в нивото на доходите в отделните държави, така и на специфичните политически и обществени условия. Въпреки разнообразните подходи може да се твърди, че в значителна част от страните ГМД е обвързан с административни критерии, доходи от трудова дейност, основни разходи, индивидуални потребности или социално идентифицирани нужди. Това е от изключително значение за постигането на признатите стандарти в областта на “адекватността” на минималните доходи и отразява признаването на социалните права в контекста на цялостна визия за икономически и социален прогрес.

Освен това прави впечатление фактът, че в почти всички страни ГМД е установен и е свързан със структурата на домакинството. Подобно уедряване цели постигането на максимална адресност и прецизност на предоставените помощи, отразява основното предназначение на гарантираните минимални

при прехода към пазарна икономика. С.: БАН, 1994. Абсолютната линия на бедност се основава на строго определена кошница от минимално необходими стоки и услуги за живота на домакинството, а важен момент при определянето на абсолютната граница на бедност е обхватът, съдържанието и степента на агрегация на използваната потребителска кошница.

³¹ Както отбелязахме, въвеждането на ГМД е свързано с усилията за хармонизиране на социалнозащитните системи на общностно ниво и с необходимостта от въвеждане на “обща правила” и закони, регламентиращи социалната защита. Въсъщност важен елемент от съвременните дебати, отнасящи се до ГМД, е насочен и към въпроса дали е възможно да се възприеме единно ниво на минимален доход в рамките на ЕС? Безспорно тези дебати са от изключително значение, но съобразно предварително поставените задачи те няма да бъдат обект на анализ. Според нас по-важно е да се открият различията между възприетите подходи за ГМД не само между отделните страни-членки, но и между останалите членки на Общността и България. Именно установените различия могат да докажат, че: *първо*, европейският социален модел е модел в развитие, даващ свобода на всяка страна-членка да избере различни подходи за моделиране на социалнозащитната си система, но при съблюдаване на определени, обща правила, ценности и принципи, и *второ*, установените различия между останалите страни-членки и България могат да подскажат възможните подходи за реализиране на европейският социален модел в нашата страна.

доходи - да бъдат последна защитна мрежа, да преодоляват "задържащия" ефект и да водят до максимална икономическа ефикасност на системата.

Съществуват и различни подходи при установяване размера на помощта. Освен като процент от възприетата базова сума се прилагат и други методики. Например в Швеция няма връзка между помощите за дадени категории, а размерите се определят в зависимост от нуждите на домакинството. В Латвия всяко лице има едно и също тегло. В Италия и Испания помощта варира в зависимост от броя на членовете в семейството (макар че базовият доход се фиксира от общините в зависимост от минималната пенсия и необлагаемите доходи). В Австрия плащанията варират за различните категории. В Малта размерът на помощта също е различен за лице, живеещо само, и за всеки следващ член на домакинството, а в Дания базовата сума се определя от максималното обезщетение за безработица. В Чехия и Франция съществуват две базови суми – за индивид и за домакинство, а размерът на помощта се определя чрез прилагането на еквивалентни скали. В Холандия се използват три базови дохода, основаващи се на МРЗ. В Словения размерът на помощта е разлика между базовия и реалния доход на домакинството, в Литва максималният размер на помощта е равен на 90% от разликата между реалните доходи и определените от държавата доходи за подпомагане, а в Полша достъпът до подпомагане (правото на постоянна и периодична помощ) е обвързан с размера на реалния доход, който не бива да превишава предварително фиксирана сума.

В обобщен вид проследените дотук практики позволяват обособяването на три групи страни:

Първата група обхваща държавите, в които размерът на базата се установява като процент от някакво административно определено плащане (Люксембург, Словакия, Малта, Португалия, Дания и Румъния).

Във втората група влизат тези страни, в които размерът на минималния доход се определя въз основа на предварително дефинирани минимални потребности и неговия размер трябва да осигури някакво минимално равнище на потребление (Швеция, Финландия, Германия, Австрия, Чехия, Кипър, Литва и Естония).

Третата група включва такива държави, където размерът на минималният доход няма връзка с някакъв стандарт (Франция, Ирландия, Италия, Испания, Словения и Латвия).

Освен стандартите при определяне размера на ГМД интерес представлява и фактът, че индексацията на помощите зависи както от финансовите възможности на държавата, така и от движението на минималната работна заплата, пенсиите, доходите от труд и инфлационния индекс. Практически подобно обвързване позволява постигането на по-добра насоченост на преразпределителната политика и по-добра адресираност на социалните помощи към действително нуждаещите се.

На фона на посочените практики изпъква въпросът по какъв начин е моделирана системата за подпомагане в България?

В началото на 90-те години доходът, до който бедните у нас могат да бъдат подпомогани от държавата, се определя в размер на 65% от МРЗ съгласно ПМС№159/13.08.³² По-късно той се диференцира за всеки член от семейството – за първия член в трудоспособна възраст – 37% от МРЗ, за всеки следващ – 24%; за всеки следващ член в надтрудоспособна възраст – 40%, за студенти – 47%.³³ През 1992 г. съгласно ПМС№130 се възприема БМД.³⁴ Освен че е нормативно определен, той няма връзка с МРЗ, което се превръща в основна причина за неговата слаба подвижност и неадекватност на създалата се ситуация. Практически това е ситуация, според която липсва гаранция за предоставяне на минимален доход, която от своя страна допринася за драстичния му спад, на работната заплата и нарастване на абсолютната бедност. През 1997 г. БМД е преименуван на гарантиран минимален доход. Неговият размер се коригира от система коефициенти и формира диференцирания минимален доход. Размерът на помощта се формира от разликата между последния и доходите на лицата, кандидатстващи за социална помощ. Въпреки направените изменения ГМД трудно може да се възприеме като адекватна линия на бедност, а по-скоро се третира като “модифицирана граница на бедност”.³⁵

Първо, ГМД не е обвързан с определени хранителни компоненти и не отразява минималните потребности на лицата, живеещи в бедност.

Второ, поради възприетата ниска база размерът на получаваните помощи е крайно нисък, както и делът на населението, получаващо доходи под тази граница.³⁶

Трето, самото индексирание на ГМД изостава във времето или се индексира с по-нисък процент, отколкото е нивото на инфлацията, в резултат на което в реално изражение той губи около 40% от равнището си през 1990 г.³⁷ (вж. таблицата).

³² ПМС N 159 от 15.07.1991г. – Държавен вестник, бр. 26 от 1991.

³³ Пак там.

³⁴ ПМС N 130. - Държавен вестник, бр. 59 от 1992.

³⁵ Димова, Д., Б. Георгиева, Н. Янева. Цит. съч., с. 130. Авторите посочват, че ГМД е своеобразна модифицирана граница на бедност, конвенционална по своя характер и променяща се във времето с решение на правителството.

³⁶ Цанов, В. Икономическият растеж и бедността в България. – В: Българският преход.. С.: ГорексПрес, 2003, с.42-43. През 2001 г. равнището на ГМД е 37.4 лв. (17 USD), при което около 4.3% от населението са с по-ниски доходи.

³⁷ Цанов, В. Цит. съч., с. 42; Спасова, Е. Актуални проблеми на минималната работна заплата и диференцирания минимален доход за социално подпомагане. - Проблеми на труда, 1996, N 11, с. 30-46. Най-драстичният спад на ГМД настъпва през 1997 г. (според данни на МТСП средномесечният БМД на лице възлиза на 3 USD, което формира 80% спад в нивото му спрямо 1990 г.).

Таблица

Реално изменение на ГМД* и съотношение между ГМД и минималната работна заплата за страната, 1993-2006 г. (%)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ГМД/МРЗ	56.3	62.2	58.9	49.7	69.2	60.4	58.3	49.5	45.8	40.0	36.4	33.3	36.7	34.4
ГМД реален ръст	19.4	19.3	18.3	41.3	6.6	11.2	17.5	-9.4	-0.1	-5.5	-2.3	-5.8	30.9	-6.8

* От 1993 до 1997 г. - базов минимален доход.

Съпоставяйки проследения по-рано опит на страните-членки на ЕС и практиката в България, могат да се направят следните по-важни изводи:

1. България се включва към групата на страните, при които няма въведен стандарт за определяне базата за изчисляване на социалните помощи. Това възпрепятства реализирането на адекватни политики, насочени към поддържането на определен стандарт, влияещ върху качеството на живот, социалната кохезия и икономическата конкурентоспособност. Следователно налице е своеобразно отклонение от основните цели и характеристики на европейския социален модел;

2. У нас липсват изградени механизми за актуализация на базата, съответно на размера на помощта. Това от своя страна предопределя слабата подвижност на помощите, а ниският им размер формира разрыв между възникналите социални потребности и начините, по които се търсят решенията.

3. Българската система за подпомагане е твърде усложнена чрез прилагането на многобройни коефициенти, които определят правото на достъп до социалните помощи и насочват подпомагането към лицата и семействата, а не към домакинството. От тази гледна точка системата е трудно управляема и не води до желаната степен на ефикасност.

В заключение може да се каже, че основното предизвикателство за нашата страна е да приеме в своята социално-икономическа политика триединството икономическа конкурентоспособност - социална кохезия – социална солидарност. Това предизвикателство произтича както от спецификите на европейската социална политика, така и от особеностите на европейския социален модел и основата на нашата система за подпомагане.

Предизвикателство в сегашния етап е и възможността системите за социална защита да съхранят своите национални особености и положителни традиции, наследени от миналото, но и да са своеобразно доближаващи се до тези в ЕС. От една страна, безспорен е фактът, че системите за социална защита, изградени на принципа на солидарността, имат своите дълбоки корени, но от друга, в условията на преход те бързо се заместват със системи, основани на индивидуалната инициатива. Следователно намирането на точния баланс между индивидуалните и социалните форми на сигурност е верният път, чрез който може да се постигне социално сближаване между отделните социални групи и слоеве в обществото.

Не толкова предизвикателство, колкото постоянна задача за всички нива на управление трябва да стане подобряването на икономическата ефикасност на системата за подпомагане и насочването на усилията към предоставяне на по-качествени, целенасочени и "достатъчни" помощи и услуги, осигуряващи социално включване и интеграция на засегнатите лица. Във връзка с това е твърде очевидна нуждата от установяване по законодателен път на система от минимални стандарти за социална защита, които да гарантират, че размерът на социалните помощи няма да изостава от инфлацията и че ще се съчетава принципът на достатъчност и адекватност на ресурсите.

Възможен вариант в тази посока е обвързването на социалните помощи с установената за страната линия на бедност.³⁸ Подобно обвързване създава предпоставка за по-добро целенасочване и определяне на съответстващи нива на социалните помощи, за по-голяма прозрачност на изразходваните средства и не на последно място, за адаптиране на системата към социално-икономическата ситуация в България и към съществуващите европейски практики.

³⁸ ПМС N 354 от 18.12.2006 г., обн. ДВ, бр.106 от 27.12.2006 г. При определяне размера на линията на бедност се използват следните данни: брой и възрастова структура на лицата в домакинството, размер на приходите и разходите на домакинствата и други данни, необходими за определяне на адекватен за нашата страна размер. Методиката за определяне на линията на бедност е съобразена основно с регламентите на ЕС и препоръките на Евростат в областта на статистиката по доходите и жизненото равнище (използва се относителният метод в съчетание с абсолютния подход – 60% от медианния еквивалентен нетен общ доход, определен на основата и в съответствие с предварително дефинирани минимални потребности) и методологията за изследване на домакинските бюджети (данни за нетния общ доход на домакинствата за годината или средномесечни). Практически линията на бедност е основополагащ монетарен показател за идентифициране на бедните в дадено общество, своеобразна граница, разделяща бедните и небедните, и инструмент за разработването и провеждането на целенасочени политики за ограничаване на бедността.