



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Оценка за прилагането на
Препоръката на Европейската комисия
относно **АКТИВНОТО**
приобщаване

[Преглед на националните политики](#)

България

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Оценка за прилагането на Препоръката на
Европейската комисия относно
активното приобщаване

Преглед на националните политики

ГЕОРГИ БОГДАНОВ, БОЯН ЗАХАРИЕВ
„ГОРЕЩА ЛИНИЯ”

БЪЛГАРИЯ

Съдържание

Резюме	7
1. Интегрирани комплексни стратегии	9
1.1 Всеобхватна политика	10
1.2 Интегрирано изпълнение	11
1.3 Вертикална координация на политиката	12
1.4 Активно участие на всички заинтересовани лица.....	13
2. Описание и оценка на въздействието и на ефективността на разходите по мерките, въведени и планирани по трите направления на активното приобщаване	14
2.1 Подходящо подпомагане на доходите	15
2.2 Пазари, способстващи приобщаването	18
2.3 Достъп до качествени услуги.....	21
3. Финансови ресурси.....	27
3.1 Национални ресурси.....	27
3.2 Усвояването на структурните фондове на ЕС.....	27
4. Мониторинг и оценка	28
5. Препоръки	30
6. Обобщени таблици	32
ПРИЛОЖЕНИЯ	33

Резюме

Препоръката на Комисията относно активното приобщаване е приета през 2008 г., когато все още не може да се оцени колко ще продължи разразяващата се икономическа криза. В България ефектът на световната финансова и икономическа криза започва да се усеща през 2009 г., макар че и преди това има признаци за спад в икономиката.

В светлината на събитията от последните 3-4 години (2009-2012 г.) някои части на този документ вероятно звучат твърде оптимистично. Макар че водещите принципи, очертани в документа са по-актуални от всякога, налице е значително нарастване на броя на лицата, прекъснали изцяло своите отношения с трудовия пазар, което ни изправя пред качествено нова ситуация, като перспективи за бъдещето и ресурси, необходими за подходяща интервенция. Уверено можем да заключим, че посланията на препоръката не бяха възприети в националните политики по време на кризата, било то чрез пряка реакция на съдържанието на препоръката или чрез придържане към някакви съвместими с нея принципи.

По време на кризата разчетите за минималните доходи в България останаха недостатъчни. Бяха направени някои еднократни увеличения на различни социални трансфери в началото на 2009 г., като основният гарантиран минимален доход (ГМД) се повиши до малко над 30 евро. Дори след увеличението всички социални плащания, освен пенсиите, продължават да не оказват влияние за намаляване на бедността. Увеличението на пенсиите през първата половина на 2009 г. се оказа на практика единственият значим фактор за защита на част от доходите на домакинствата през следващите няколко години.

Ако разгледаме второто направление на активното приобщаване – пазарът на труда, способстващ социалното включване, то е нужно да отбележим, че програмите за заетост в България бяха значително съкратени през 2010 г., точно в разгара на кризата, при пазар на труда, намиращ се на прага на колапса. Намираме, че тази стъпка недвусмислено противоречи на принципите на препоръката за активно приобщаване. Накратко, през 2010 г. и 2011 г. нараства броят на лицата, изключени от пазара на труда, за чиито потребности не се предприема нищо. Прекратява се подпомагането дори и за онези лица, които преди това са имали достъп до помощ.

На практика нищо не се прави относно липсата на достъп до услуги от първостепенна важност (освен че това се припознава в някои документи на правителството). Най-очевидният пример за липса на достъп до услуги може да се посочи в сферата на здравеопазването, където броят на лицата без здравно осигуряване надхвърля 1 млн., а страната ни е сред първите места в ЕС по частни разходи за здравеопазване, включително медикаменти. На второ място може да се посочи примерът със социалната жилищна политика, като най-остро проблемът се проявява при ромските домакинства. България няма действаща политика за социално жилищно настаняване, нито съответен жилищен фонд. Същевременно не по-малко от 20 хиляди ромски домакинства живеят в градските гета и в селските райони при мизерни жилищни условия. Единствената ответна мярка, която правителството ще предприеме по въпроса до 2014 г., са пилотни проекти в 4 общини за изграждане или реконструиране на общо около 300 жилищни единици. Начинът, по който ние тълкуваме препоръката за активно приобщаване, предполага достъп до услуги, заетост и достатъчни доходи за повечето лица в нужда, а не обезпечаване на отделни лица, на различни места, под формата на малки експериментални програми.

1. Интегрирани комплексни стратегии

Най-близък аналог на интегрирана комплексна стратегия за активно приобщаване на лицата, изключени от трудовия пазар, е Националният план за действие по заетостта. Приема се, че този план е тясно обвързан с прилагането на частта за България от Европейската стратегия 2020, като това е заявено и в самия План. Накратко ще опишем философията на НПДЗ, който се изготвя (актуализира) ежегодно, като ще се придържа към последната редакция от 2012 г., тъй като тя изрично акцентира върху целите на Стратегията „Европа 2020“.

НПДЗ 2012 взема предвид препоръките на Европейската комисия и на Съвета във връзката с целите за заетостта в Националната програма за реформи. Припознава се и препоръката да се обърне специално внимание на безработните младежи, на нискоквалифицираните безработни и на безработните роми. НПДЗ отчита също, че приобщаването на уязвимите групи към пазара на труда чрез програми за квалификация и субсидирана заетост е добра социална политика, която допринася за социалното приобщаване и редовното плащане на социалните осигуровки, което пък води до право на помощи при безработица при следващо оставане без работа и допринася за придобиването на пенсионни права. Обезкуражените лица, хората с ниска квалификация, закърнели трудови умения и лицата с увреждания, които са потенциални бенефициенти на политиката за приобщаване, са сред приоритетните целеви групи. По-нататък в документа е представен подробен анализ на лицата, които съставляват всяка от целевите групи. Икономическият анализ и анализът на пазара на труда са с доста добро качество и сочат, че няма много място за оптимизъм, особено що се отнася до заетостта на лицата, които са се дистанцирали от пазара на труда. От анализа се налага изводът, че много нискоквалифицирани лица са загубили работата си, а новите работни места, разкрити през 2011 г., не са били достатъчни, за да компенсират възникналия дефицит.

В НПДЗ се съдържа раздел с коментари за специфичните препоръки, отправени в края на първия Европейски семестър. Специфична препоръка № 5, която засяга проблемите на бедността и социалното включване на уязвимите групи, е непосредствено свързана с основната сфера на действие на НПДЗ и с активното приобщаване. Ключовият момент в документите, свързани с активното приобщаване (стр. 30), е признаването на необходимостта от комплексен подход за целите на социалното приобщаване, включително подходящо подпомагане на доходите и комплексни услуги за децата и семействата. Съгласно НПДЗ комплексният подход ще се осъществи чрез прилагането на Секторната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване през 2012 година.

Накратко, Националният план за действие по заетостта през 2012 г. е добре подготвен документ, с качествена аналитична част, която показва, че правителството е взело под внимание обратната връзка след първия Европейски семестър и се е съобразило с документите на ЕС относно активното приобщаване. Ако за политиките можеше да се съди само от написаното на хартия, лесно би се наложило заключението, че в България вече възниква комплексен подход към активното приобщаване. По наше мнение, обаче, ситуацията не е такава и съществени елементи на една всеобхватна политика за активно приобщаване все още липсват. Дори да се приложат всички мерки, залегнали в НПДЗ, както и (в дългосрочен план) тези в Националната програма за реформи и Националната стратегия за интегриране на ромите, едва ли ще се отчете значим ефект върху социалното приобщаване на най-уязвимите групи, останали извън трудовия пазар.

1.1 Всеобхватна политика

В този раздел ще се спрем на онова, което липсва при разработването на актуалната политика за активното включване. Заключениеята се основават на съпоставката между действащата политика и всеобхватната политика. Всеобхватната политика включва и трите направления на активното приобщаване: достатъчно подпомагане на доходите, приобщаващи трудови пазари и достъп до качествени услуги, като се има предвид, че те оказват общо въздействие върху социалната и икономическа интеграция на хората в неравностойно положение и техните потенциални взаимовръзки, включително синергии и съгласувани действия.

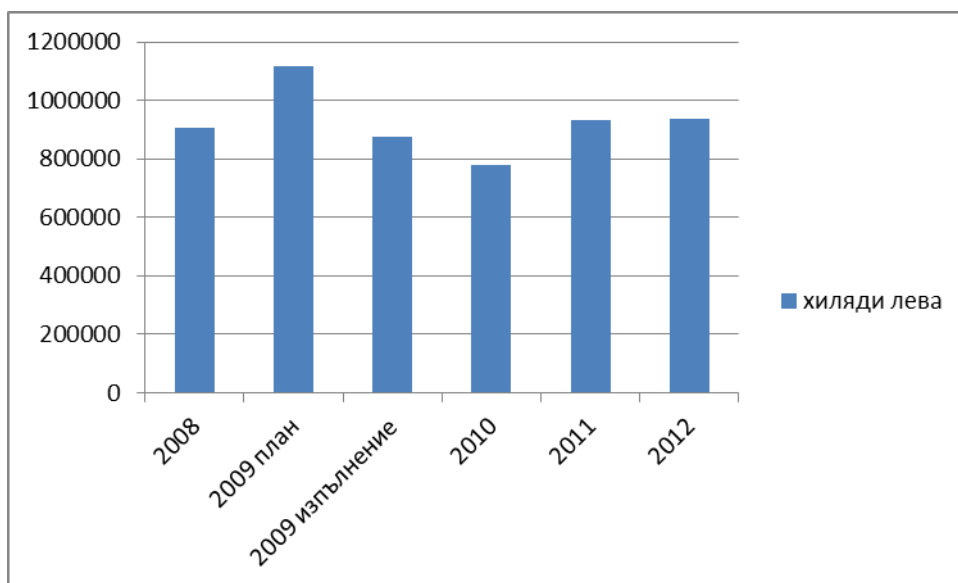
По наша преценка, елементите, които липсват, са толкова съществени, че не може да се говори за наличие на всеобхватна политика.

Преди всичко, не са налице каквито и да е доказателства, че правителството планира значително да увеличи ресурсите, предназначени за активните политики на трудовия пазар, въпреки добре формулираните принципни постановки в Националния план за действие по заетостта и други политически определящи документи.

Още по-малко са признаците, че ще бъдат предприети стъпките, които осигуряват адекватен гарантиран минимален доход. НПДЗ съдържа разнородни програми в малък мащаб, като много от тях се финансират от ЕС, а измежду тях някои са доста висококачествени и новаторски. При все това, нищо в Плана не предполага, че към дълбоките структурни проблеми, които пораждаат бедността и изолацията в България, ще се подходи сериозно. Изброявали сме ги и в предишни доклади, но ще повторим най-наболелите отново:

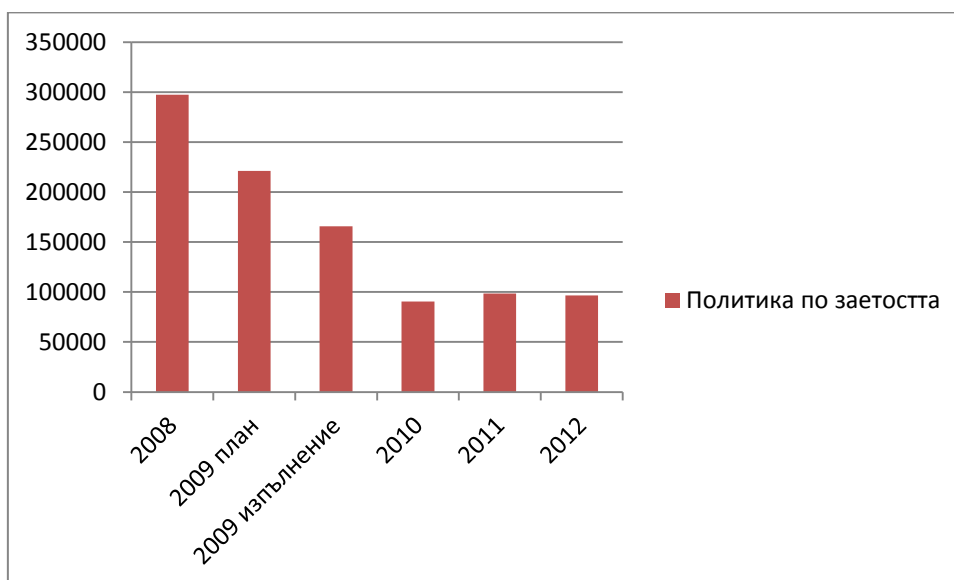
- недостатъчна подкрепа за доходите (основният ГМД едва надхвърля 30 евро);
- липса на достъп до здравеопазване (над 1 млн. души нямат здравно осигуряване, много от тях са бедни и уязвими), недостатъчност на здравните услуги в селските райони;
- практически несъществуваща социална жилищна политика (социалният жилищен фонд е много под 3%, като по-голямата част от базата е в лошо състояние), което определя и малката вероятност за решаване на жилищните проблеми на десетки хиляди ромски домакинства и на множество бедни домакинства извън ромската общност, които обитават жилища под всякакви стандарти;
- съкращаване на програмите за заетост.

Обемите на програмите за заетост започваха да се съкращават през 2009 г., когато бюджетът не беше изпълнен съобразно плана. Годината на най-големите съкращения беше 2010, а през 2011 г. и 2012 г. средствата, отпуснати общо за заетост, социална закрила и социално приобщаване едва се доближаваха по абсолютна стойност до нивата отпреди началото на икономическата криза. На диаграмата по-долу са представени общите разходи за заетост, социална закрила, социално приобщаване, повишаване на благосъстоянието и подпомагане на доходите, демографско развитие и равни възможности. Наименованията на тези позиции се използват през годините в националния бюджет взаимозаменяемо и в различни съчетания. През някои от годините по-големите разходи са отчетени по една позиция, докато на следващата година са групирани в друга. Поради тази причина, сме сумирали разходите по всички съпоставими позиции, за да поясним ситуацията от макроикономическа гледна точка.



Източник: Министерство на финансите, Национален бюджет за съответните години и отчети за изпълнението на националния бюджет.

Ако се вгледаме в политиките по заетостта, изводите се налагат още по-категорично. Нивата на разходите изобщо не са успели да достигнат нивата от преди кризата, като не са предвидени каквито и да е допълнителни ресурси за ограничаване на негативните тенденции на пазара на труда.



Източник: Министерство на финансите

1.2 Интегрирано изпълнение

От предходния раздел става ясно, че в България не е налице интегрирано изпълнение с цел активно приобщаване, а качествата на политиката се изчерпват с това, че тя е просто един добре изготвен документ (това трябва да се признае).

По-нататък в доклада сме привели примери на качествени програми и добри практики за мотивиране на хората, така че активно да участват на пазара на труда. Тъй като по наше мнение основните елементи на комплексната политика не са налице, разискването на интегрираното изпълнение губи смисъл. Ето защо в настоящия раздел ще се позовем на мненията на някои от другите участници в процеса, които в една или друга степен подкрепят нашите заключения.

Изпълнителният комитет на Конфедерацията на независимите синдикати в България (КНСБ - най-голямата профсъюзна организация в страната) неотдавна оповести становище срещу суровите мерки за икономии и бюджетни съкращения в качеството им на предпочитан (и всъщност единствен) способ за справяне с икономическата криза¹.

КНСБ призовава да не се стоварва цялото бреме от икономическата криза върху незааетата трудова сила, пенсионерите и хората в неравностойно положение. Документът също настоява ниските разходи за труд да не се използват като изключителна мярка за конкурентоспособност на икономиката, докато приватизацията на публичните услуги се оказва единственото спасително средство за тяхното бъдещо развитие. Синдикатите настояват за инвестиционен план за икономическо възстановяване, по-висока заетост и по-качествени работни места. В крайна сметка, един от най-важните моменти в документа е това, че той призовава в България отново да се въведе прогресивната скала за данъчно облагане, вместо действащата пропорционална система за облагане на личните доходи, която е в сила от 2008 година.

Икономическият и социален съвет (ИСС), който се базира на широкото участие на работодателски сдружения, профсъюзи и други организации на гражданското общество, неотдавна публикува доклад за положението на пазара на труда в България. Докладът констатира, че политиките, които ЕС следва до момента, са насочени предимно към макроикономическа стабилност и фискална консолидация, като почти с нищо не допринасят за осъществяването на икономически ръст, движен от нарастване на заетостта (ИСС; октомври 2011 г., 4)². ИСС заключава също, че следваната макроикономическа политика не действа в синергия с целите на социалната политика, а именно – да допринесе към социалната интеграция на групите в риск, като насърчава заетостта и намалява бедността (ИСС; октомври 2011 г., 5). Макар че становището на ИСС се отнася до ЕС като цяло, изразената в него оценка с особена сила важи за България. При все това, този документ изглежда не е оказал никакво влияние върху формирането на политиките на България.

1.3 Вертикална координация на политиката

Не е възможно вертикалната координация на политиката по активното приобщаване да се обсъжда по принцип, тъй като са налице съществени разлики в направленията на приобщаването, включително различни програми и различни целеви групи.

1 Конфедерация на независимите синдикати в България,
[http://www.knsb-
bg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2229%3A2012022903&catid=63%3A--
&Itemid=171&lang=bg](http://www.knsb-bg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=2229%3A2012022903&catid=63%3A--&Itemid=171&lang=bg), последно посещение: 29.06.2012.

2 Предизвикателствата пред трудовите пазари в контекста на Стратегията 'Европа 2020', ИСС, 2011 година.

Ако се спрем първо на адекватността на гарантирания минимален доход, убедено можем да кажем, че решенията на правителството по въпроса се вземат непрозрачно, като дори социалните партньори не са ангажирани в достатъчна степен. Не се прави каквото и да е допитване до мненията на местните власти или на хората, които живеят в бедност. Хората, засегнати от бедност, по принцип не са достатъчно представени в българския политически дебат (с изключение на някои ромски организации и организации на лица с увреждания).

Програмите за заетост се обсъждат със социалните партньори. Мерките за заетост и програмите, финансирани от ЕСФ, се разглеждат сред много по-широк кръг заинтересовани партньори, включително представители на Комитета за наблюдение на ОП „Развитие на човешките ресурси“ или ОП „Регионално развитие“, Националното сдружение на общините, както и кметове, когато се касае до конкретни програми. Напоследък ромските НПО също активно участват в процеса на консултиране, особено по проекти, финансирани от ЕСФ, както и в пилотната програма за социално жилищно настаняване, която се изпълнява от 4 общини и се финансира от ЕФРР, при допълнителна подкрепа от ЕСФ по някои от мерките.

По отношение на достъпа до услуги могат да се цитират доста разнородни примери. При услугите, свързани с дълбоките структурни проблеми на макроикономическата и бюджетната стабилност, като например здравното осигуряване и пенсиите, участието на заинтересованите партньори е твърде ограничено. В повечето случаи възможности за участие изобщо липсват, тъй като тези проблеми просто се пренебрегват или разглеждането им се отлага за неопределено бъдеще.

1.4 Активно участие на всички заинтересовани лица

През последните няколко години се наблюдава засилено внимание към мнението на гражданските организации. По-широко е застъпена практиката представителите на гражданския сектор да бъдат канени при обсъждане на законодателни промени, но дискусиите си остават формални и не засягат решенията по същество. Гражданските протести се оказаха много по-ефективно средство за натиск върху правителството в полза на определени решения, отколкото информираният политически дебат. През последните месеци нараства броят на протестите, които водят до конкретни решения от страна на парламента и правителството. Тези протести, обаче, засягат главно проблеми и искания, свързани с опазването на околната среда.

При разработването на политиките за децата и семейството Националната мрежа за децата възприе активна роля по проблема с липсата на ресурси и социални услуги за деца с увреждания, които напускат институциите¹. По експертно становище на НМД доставчиците на услуги са в много затруднено положение, що се отнася до набирането на средства, за да се финансират услуги с по-добро качество.

Увеличението на цената на електрическата енергия е едно от основните препятствия за достъп до услуги от първостепенно значение. Органът за ценово регулиране на енергията внезапно одобри ново увеличение на цената на електроенергията с 12%. Такова рязко увеличение се случва не за първи път и почти винаги без предизвестие. Увеличението беше оправдано с инвестициите във възобновяеми източници и с ангажимента на правителството да закупува „зелената енергия“ на по-високи цени. Независимо какви са действителните причини за поскъпването, то безсъмнено ще утежни положението на домакинствата с ниски доходи и особено на онези, които живеят в енергийна бедност и получават помощи за отопление през студения сезон. Министър-

председателят обеща допълнителна помощ за тези домакинства, но тепърва предстои да се уверим дали това обещание ще бъде спазено и как.

Едновременно с документа, който е пряко обвързан с участието на България в Стратегията 'Европа 2020' правителството разработва и Национална програма за развитие със заглавие 'България 2020', която ще очертае рамката за усвояването на структурните фондове на ЕС в България през следващия програмен период. Програмата се ръководи от Министъра по управление на средствата от Европейския съюз. Положителна стъпка от страна на министъра беше организирането на широка дискусия по програмата с участието на множество граждански организации. До лятото на 2012 г. експертната група е провела 3 срещи. Също така, Министерството на труда и социалната политика покани граждански организации да участват в разработването на Оперативна програма „Човешки ресурси“ за следващия програмен период 2014-2020 година. За целта на участието, НПО трябва да подадат специален формуляр за кандидатстване, но няма признаци, че процедурата ще бъде селективна. Твърде вероятно е всички кандидатури да бъдат одобрени.

2. Описание и оценка на въздействието и на ефективността на разходите по мерките, въведени и планирани по трите направления на активното приобщаване

По-нататък сме представили мерките, които могат да се отнесат към трите направления на активното приобщаване. Следва изрично да се подчертае, че връзката на въпросните мерки с активното приобщаване или съответната препоръка не винаги е ясно заявена или концептуално дефинирана. Доколкото изобщо съществуват, мерките са просто активни инициативи, които благоприятстват осигуряването на подходящи доходи, създаването на приобщаващ трудов пазар и подобрен достъп до услуги от първостепенно значение.

Що се отнася до ефективността на разходите, до момента не ни е известно да са направени актуални и безпристрастни оценки. Съществуват доклади и оценки на политиките, които подлагат на критика програмите по заетостта, най-вече с констатации за липса на резултат и неефективно използване на ресурси. Става дума предимно за доклади на икономисти, които настояват за закриване на програмите за заетост поради идеологически причини. По-нататък в текста сме привели цитати от най-подробния доклад в тази връзка и сме посочили неговите недостатъци.

По наше общо наблюдение повечето програми за заетост в България са доста „нискобюджетни“ от гледна точка на сумите, изразходени за един бенефициент по програмата. Една от причините за това е необходимостта да се обхванат нарастващ брой бенефициенти с все по-ограничен ресурс. Съвсем логично е, че този подход може да се отрази неблагоприятно върху процента на успешните проекти и други показатели за резултатност. Тъй като не са изготвени актуални емпирични оценки, на този етап ще се въздържим от опити за задълбочен анализ на проблема.

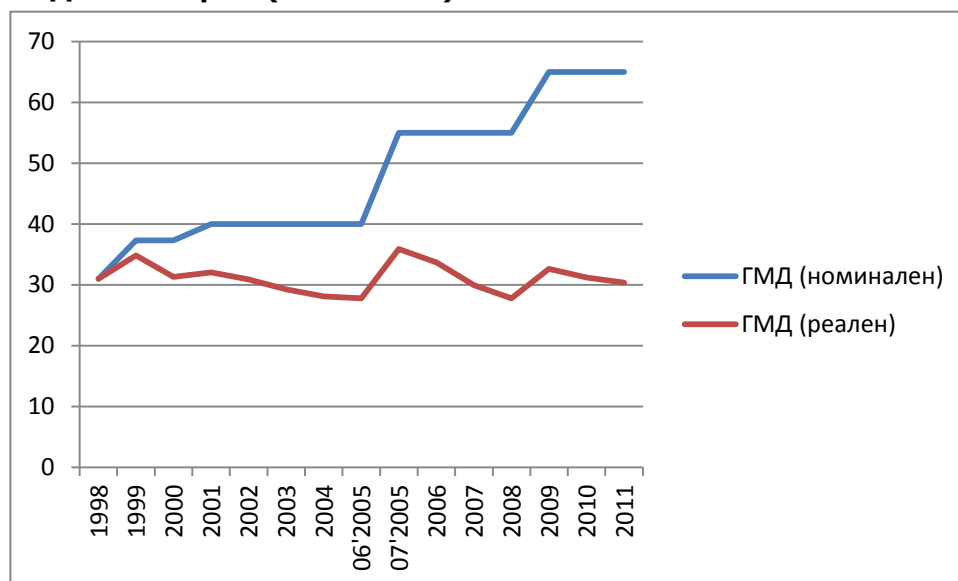
Известни са ни поне три издържани оценки за нетното въздействие на програмите по заетостта. Две от тях не са особено актуални (втората е от 2006 г.) и включват оценка на всички мащабни програми по заетостта. Последната оценка е от 2010 г. и обхваща една конкретна услуга (трудова медиация), която обаче е много необходима за активирането на най-уязвимата част от населението, и особено на ромите.

2.1 Подходящо подпомагане на доходите

Определение на понятието за „гарантиран минимален доход“ е дадено в Закона за социалното подпомагане, съгласно който „гарантиран минимален доход е нормативно определен размер средства, който се използва като база за определяне на социалната помощ, с цел осигуряване на минимален доход за задоволяване на основни жизнени потребности на лицата, съобразно тяхната възраст, семейно положение, здравословно и имуществено състояние, ...”³. Министерският съвет определя месечен размер на гарантирания минимален доход, който служи като база за определяне на социалните помощи.⁴ В този смисъл минималният доход не е обвързан с официалния праг на бедността, при все че Министерският съвет може да се съобрази с този праг при определянето на ГМД. На практика ГМД рядко се изменя. При последното засега изменение правителството прие актуализирана месечна сума на гарантирания минимален доход (ГМД) към 1 януари, 2009 г., която се равнява на 65 лв. (около 33 евро). Преди това сумата на гарантирания минимален доход беше 55 лв. и не беше променяна от 2005 година.

В реално изражение ГМД за 2012 г. е точно на равнището от 1998 г. и се равнява на 30 тогавашни лева.

ГМД в България (1998:2011)



Източник: Национален статистически институт. При дисконтирането се използва Индексът на потребителските цени (ИПЦИ); сходни резултати се получават и при други измерители на инфлацията.

Не е предвидена процедура със задължителен характер за определяне на гарантирания минимален доход. Той се приема от Министерски съвет съвсем произволно, т.е. на базата на критерии по усмотрение на кабинета. В протоколите не се вписват каквито и да е мотиви, а само се посочва сумата с позоваване на съответната алинея от Закона за социалното подпомагане, според която сумата се определя от Министерски съвет. Всяка сума, одобрена на заседание на Министерски съвет, е напълно законосъобразна. Въпросът за минималния доход

³ Закон за социалното подпомагане, § 1.10 от Допълнителните разпоредби.

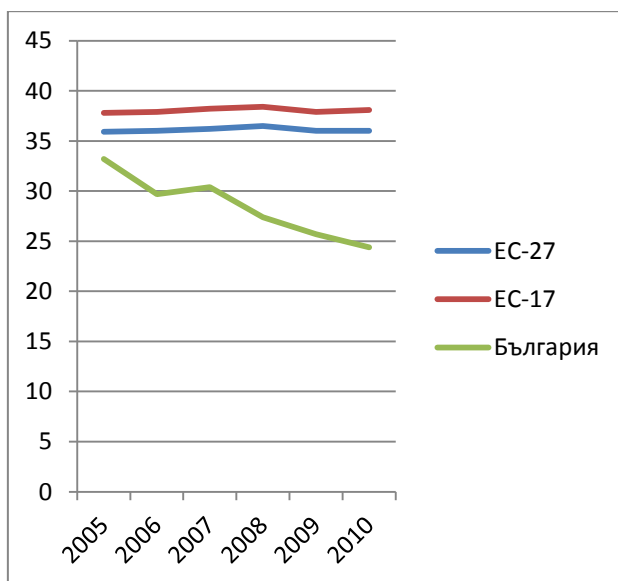
⁴ Закон за социалното подпомагане, чл. 12(3)

понякога се обсъжда в Тристранния съвет на политическо ниво, а често и на експертно ниво сред работни групи, организирани от Министерството на труда и социалната политика с участието на профсъюзите, работодателите и НПО. Тези дискусии, обаче, са от консултативно естество и обичайно не се вземат предвид. Сумата на гарантирания минимален доход след това се използва за изчисляване на диференцирания минимален доход за различни групи бенефициенти. Диференцираният минимален доход представлява определен процент от минималния гарантиран доход, като размерът му зависи от степента на уязвимост и, евентуално, от паричните потребности на всяка група бенефициенти. Диференцираният минимален доход е защитният (гарантиран) праг на системата за социално подпомагане. Всички лица с доход под сумата на диференцирания доход, определен за съответната група, имат право на социални помощи.

Гарантираният минимален доход е повишен за последен път в началото на 2009 година. Увеличението е от ≈ 27 на ≈ 33 евро: това е значително като процент, но е отнесено към много ниска база. **Схемите за минималните доходи** в България остават недостатъчни като равнище, без каквито и да е разпоредби за индексация или инфлационна корекция. Поддържането на помощите на ниско равнище няма друго видимо основание, освен придържането към философията на благосъстоянието чрез полагане на труд (workfare), която стана доста модна в българските политически кръгове както отляво, така и отдясно. Ще направим преглед на предписанията, характерни за тази философия, които са свързани не само с размера на помощите, а и със системата на данъчното облагане.

През 2010 г. ставките на неявното данъчно облагане върху труда са сред най-ниските в ЕС, предхождани само от тези в Малта и Португалия. Това означава, че разходите за труд са възможно най-ниски. Графиката по-долу показва понижаването на ставката на неявния данък върху труда след 2005 г., след неколкостранно понижаване на социалните помощи и въвеждане на пропорционален (плосък) данък през 2008 година. От друга страна, ефективната данъчната ставка за нископлатените работници през 2010 г. (при липса на необлагаем минимум и като се приспадат загубените социалните помощи), е повисока от средната за ЕС-27 – 81% за България и 75.42% за останалите 27 държави-членки. Пределната данъчна ставка, приложима към типичните групи с ниски доходи при повишаване на заплатата от 33% за средната до 67% от средната, също е много ниска в България в сравнение с останалите държави-членки и на фона на средните стойности за ЕС. При все това, този показател на Евростат не успява да отчете някои съществени фактори, които проличават едва при разглеждане на пределната данъчна ставка като растящо подоходно облагане и отнети социални помощи. Икономистите вероятно са прави, като смятат, че от лична гледна точка няма значение дали дадено лице губи доходи поради облагане на пределния доход или поради отнемане на помощите. От гледна точка на политиката, обаче, две такива хипотези имат напълно различни проекции. Поддържането на ниско равнище на помощите с цел дори нископлатените работни места да се направят атрактивни, всъщност е за сметка на недостатъчните доходи на лицата, които поради някаква причина в определен момент не могат да участват на пазара на труда. Такъв е случаят и в България.

Данъчно облагане на труда



Източник: Евростат

В контекста на мерките, насочени към намаляването на детската бедност в България, трябва да се обърне специално внимание на слабоотражените социални плащания. Този проблем се отчита и в Националната програма за реформи (НПР). Пределното намаляване на бедността чрез социални плащания възлиза на около 5.6% (5% сред децата). Първият приоритет, указан в НПР в контекста на целите за намаляване на бедността, е да се подобри достатъчността на социалните плащания. В НПР се предвиждат законодателни промени в тази връзка. Увеличението е най-доброто решение за подобряване на достатъчността на детските добавки, като се има предвид, че покритието на бенефициентите е много добро. Покритието на основната схема за социално подпомагане (месечни социални помощи) трябва да се разшири, за да се увеличи пределният ефект на схемата върху намаляването на бедността. Гарантираният минимален доход (ГМД) е доста под официалния праг на бедността (65 лв. \approx 33 евро). Действителните социални плащания се равняват на ГМД, умножен по коефициент, (малко) по-голям от 1, в зависимост от възрастта, семейното положение и здравния статус на лицето. При все това, дори най-високите социални плащания, извършени по този метод, едва достигат за изваждане на домакинствата от състоянието на бедност.

При наблюдение единствено върху доходите на заетите лица могат да се формулират някои доста обръквачи и подвеждащи заключения. Целта на политиката по доходите, така както е заложена в Конвергентната програма 2011-2014 година, е „обвързване на техния растеж [на доходите] с растежа на производителността на труда, което ще повлияе положително на конкурентоспособността, както и с възможностите на икономиката и бюджета“. При разглеждане на връзката между ръста на производителността и увеличението на доходите, обикновено се имат предвид доходи, обвързани с полагането на труд. Механизмите за увеличение на тези доходи са обект предимно на държавно регулиране, при определяне на минималната заплата и чрез колективно договаряне между профсъюзите и работодателите с участието на държавата. В хода на икономическата криза се наблюдава повишена производителност на труда, която не се дължи нито на технологични подобрения, нито на повишаване на квалификацията на работниците, а по-скоро се отдава на уволнението на

нисккоквалифицираните работници. Доколко целите на политиката по доходите са актуални в този случай? По наша преценка това не става особено ясно. Очевидно е, че увеличаването на производителността чрез отпадане на неквалифицираните лица от пазара на труда, като впоследствие за измерител на доходите се приемат само заплатите, не представлява особено ефективна политика, със сигурност не и такава, която да насърчава социалното приобщаване.

2.2 Пазари, способстващи приобщаването

Най-напред ще разгледаме специфичните характеристики на българския пазар на труда, за да опишем какви са затрудненията и препятствията, пред които се изправят действащите програми по заетостта.

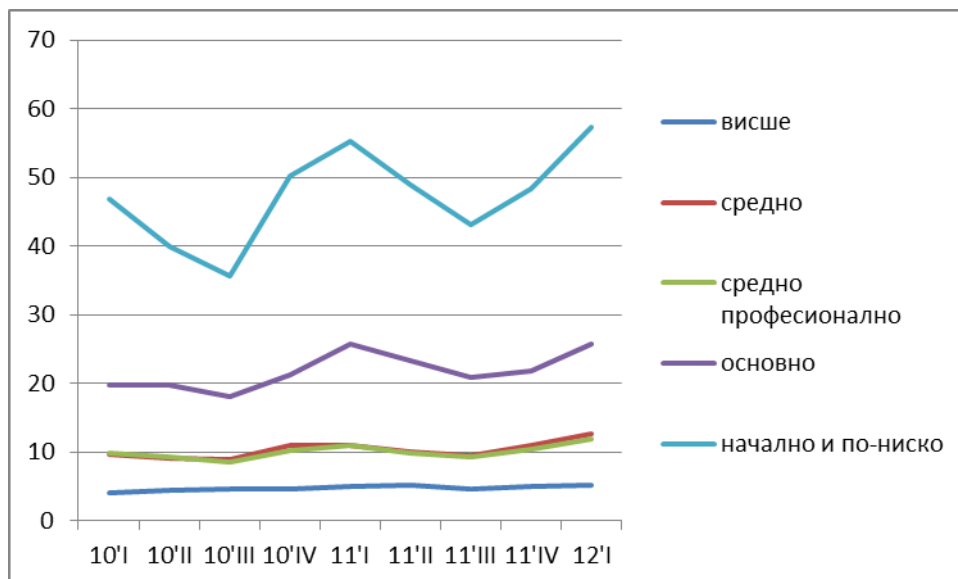
Процентът на безработицата в България нараства с постоянен темп от 2008 г. насам, като засяга най-вече лицата с ниско образование и квалификация.

Може да се отчете, че делът на безработните сред лицата с висше образование остава нисък в хода на икономическата криза, докато процентът на незаетите сред лицата със средно образование е висок още в началото на 2010 г. и продължава да нараства. Безработицата сред лицата с най-ниска квалификация е най-голяма и с най-голяма изменчивост. Към тази група се числи голяма част от ромската общност. Прегледът на данните може да наложи извода, че кризата е оказала най-негативно въздействие на секторите с ниска производителност, като България е запазила някои от високопроизводителните сегменти на своята икономика, в които са заети квалифицирани служители с висше образование. Действителното положение обаче е доста по-смущаващо. Пазарът на труда в България е сегментиран, със значителни ефекти на изтласкване. Елитният сегмент е относително малък и е достъпен едва за малък процент от лицата с висше образование. Данните от Рейтинговата система на висшите училища в България показват, че поради относително слабото технологично развитие на икономиката, повечето дипломирани специалисти постъпват на работа, за която се изисква средно или по-ниско образование според Международната стандартна класификация на професиите (МСКП/ISCO)⁵. По този начин на хората със средно образование им се налага да се конкурират за работни места, за които се изискват по-нисък образователен ценз и квалификация. На най-ниското стъпало на трудовите умения са лицата без квалификация, които не са завършили своето средно образование, имат начално или по-ниско образование, които по този начин са лишени достъп до нисккоквалифицирана работа и не могат да поддържат стабилна връзка с пазара на труда.

Подобен модел на развитие на трудовия пазар е крайно неблагоприятен, тъй като много хора са принудени да постъпят на работа с по-ниски изисквания към квалификацията, а голяма част от неквалифицираните лица са изтласкани от пазара. При това положение сегментирането на трудовия пазар трудно може да се повлияе, тъй като във всички сегменти работят хора с по-висока от нужната квалификация и повишаването на професионалните умения чрез курсове едва ли би подобрило шансовете за работа на най-нискоквалифицираните лица. Парадоксално е, че при подобно положение, инвестициите в „икономика, основана на знанието“ биха разкрили работни места сред най-нисккоквалифицирания сегмент. Графиката по-долу, на която са представени нашите заключения, показва данни по тримесечие за процента на безработица според степента на образование, като обхваща периода от началото на 2010 г. до първото тримесечие на 2012 година.

⁵ Вж. <http://rsvu.mon.bg/>. Рейтинговата система дава информация за несъответствието между придобитото образование и образователните изисквания на работните места, заети от висшисти.

Равнище на доходите по образование



Източник: НСИ

Подобен механизъм на разкриване на работни места е представен и от Писаридес⁶, според който икономическият растеж е основен фактор за увеличаване на заетостта, като се уточнява, че действителната ниша се отваря в нископроизводителните сектори на услугите, където се генерира по-голямо търсене, поради нарастване на благосъстоянието. Ето защо новите работни места не са пряка последица от увеличената производителност, а страничен ефект от нарасналото търсене на услуги при секторите с ниска производителност, последващото повишение на цените на тези услуги и увеличаване на заплатите на заетите с по-ниско образование и квалификация.

Подпомагането на заетостта за хора с увреждания почти не е застъпено в програмите на Агенцията по заетостта. Прилагат се програми, насочени към работодателите, на принципа на субсидирана заетост, когато работодателят наема лица с психични проблеми или физически увреждания. Най-добрите примери, които могат да се приведат, са специализирани предприятия или малки цехове, където хората със специални потребности работят в сегрегирана среда, в обкръжението на други хора с (предимно сходни) увреждания. Този вид предприятия са наследство от социалистическия период, но са много неустойчиви и е под въпрос способността им да допринесат за социалната интеграция и подобряването на качеството на живота на хората с увреждания. Международно сравнително проучване на Европейската платформа за рехабилитация, изготвено преди няколко години, направи редица изводи относно специализираните предприятия на хората с увреждания, които по наше мнение са напълно актуални и днес, тъй като почти нищо не се е променило в този модел⁷:

⁶ Pissarides, C. "Lisbon Five Years Later What Future for European Employment and Growth," CEP Occasional Paper No 20 (), 2006, pp. 1-18.

⁷ Европейска платформа за рехабилитация, Международно съпоставително проучване на политиките за лицата с увреждания и техните организации или такива, които работят в тяхна полза в България, Република Чехия, Унгария, Полша, Румъния, Словакия и Словения, 2005 година.

Освен няколкото специализирани фирми за хора с увреден слух или зрение, специализираните предприятия осигуряват работа предимно на лица, които според медицинските критерии са негодни да функционират при условията на свободната пазарна икономика... Специализираните предприятия се ползват с данъчни облекчения и пряка безвъзмездна помощ от държавата. Според преобладаващото схващане голяма част от тези работни места са непродуктивни, ниско ефективни, ниско платени и не са съобразени с изискванията на трудовия пазар. Начинът, по който са структурирани специализираните предприятия в момента, не дава възможност на хората с увреждания да се включат в свободния пазар на труда.

Националната агенция по заетостта е централизирана структура, която осъществява дейността си по места чрез отдели в общините. Агенцията по заетостта управлява голяма част от мерките и услугите по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. В редица от нашите доклади се посочва, че централизираният подход към предоставянето на услуги в сферата на заетостта не винаги е най-доброто решение. В това отношение има известен напредък, който се дължи на въвеждането на „ново поколение“ експериментални и по-гъвкави програми, които обаче се приложиха в много ограничен мащаб и при липса на мерки за устойчивост.

Ще приведем само един пример в тази връзка (още примери са посочени в частта за усвояването на средствата от СФ на ЕС). В продължение на няколко години Европейският социален фонд подкрепя учредяването на социални предприятия. Редица НПО и общини развиха подобен бизнес, като началото беше особено обещаващо. Програмите, обаче, бяха твърде кратки, за да се изградят устойчиви социални предприятия и след приключването на проектите много от тях бяха закрити. Твърде нереалистично е дадено социално предприятие, което по правило наема работна ръка с по-ниска пазарна конкурентоспособност, да стане рентабилно само след година работа. По наши приблизителни данни, още през първата година на „независима“ дейност (без подпомагане) процентът на фалиралите социални предприятия надхвърля 60 на сто. Можем да изведем поука, че иновативните политически решения не могат да доведат до промяна, ако не се планира тяхното по-нататъшно интегриране в рамките на добре структурирани политики. Понякога се случват и чудеса и възникват нови добри идеи, но преобразуването им в устойчиви резултати изисква дългосрочна подкрепа.

Може да се обобщи, че един от основните проблеми на действащите в момента програми на пазара на труда в България е тяхната преобладаваща ориентация към бързи, но нетрайни решения за насърчване на работни места с ниско качество. Такъв е случаят с почти половината от местата за временна заетост по програмите на Агенцията по заетостта. Работодателските организации също подлагат програмите на критика с аргумента, че те предлагат само „временно облекчение“, но „създават рискове и проблеми в стратегическа перспектива“⁸.

Към момента няма актуална оценка на нетното въздействие на големите програми за заетост в България, но предишни оценки посочват позитивно въздействие в размер на 20% и 40%, в зависимост от вида на програмата. Последната подробна оценка е извършена през 2006 година. Неотдавна Националният план по заетостта за 2011 г. беше подложен на атаки от страна на неолиберални икономисти, които са направили нетен анализ разходи-ползи за програмите, предвидени в плана, в резултат на което са заключили, че прилагането му ще

8 БСК, Пазар на труда - състояние и тенденции., Българска стопанска камара, септември, 2011 г., 4.

доведе до нетна загуба в размер на 69 млн. лева⁹. Анализът използва погрешна методика и почива на подвеждащи принципи, но беше отразен от медиите и доведе до масиран натиск за допълнително съкращаване на социалните добавки за мързеливите, бедните и за многодетните семейства, за които се предполага, че получават детски надбавки в голям размер.

Недостигът на качествени анализи, както и слабото им оповестяване пред широката общественост, води до зле обосновани нападки срещу програмите по заетостта и срещу системата за социална закрила, които никога не са били пълни по своя обхват и не са осигурявали достатъчно финансиране на крайния получател, а същевременно са станали обект на най-суровите мерки за икономия.

Националната програма за грамотност сред възрастните (позната преди като Национална програма за ограмотяване на ромите) се отрази благоприятно на трудовото устройване на някои доста ниско квалифицирани лица предимно от малцинствен произход. Програмата е насочена към групите с най-ниски шансове за заетост, които са функционално неграмотни, не владеят писмено български език и имат ниска числова грамотност. По програмата се предвиждат курсове, чрез които участниците да могат да се включат в допълнителна квалификация и да си намерят работа. В случай че не постъпят на допълнителен курс, разбира се, остава само възможността за намиране на нискоквалифицирана работа. Програмата е част от Националния план по заетостта за 2011 година.

Пример за програми от ново поколение, които възприемат по-комплексен подход към пригодността за работа и заетостта, е програмата „Вземи живота си в свои ръце“. Идейният проект за нейното разработване беше силно повлиян от намесата на неправителствените организации. Програмата е замислена в полза на най-проблемните незаети групи, включително обезкуражени лица, които са спрели да си търсят работа. Програмата съчетава индивидуални консултации от страна на НПО, с персонално адаптирани курсове за обучение и по-нататъшно подпомагане на работното място. Програмата също е включена в Националния план по заетостта за 2011 г. с общ бюджет от 1.32 млн. лева за 2011 г. и бюджет от 11 млн. лева (прибл. 5.62 млн. евро) до 2013 година. През 2012 г. програмата се радваше на голям интерес от страна на бенефициентите, така че беше договорено допълнително финансиране след приключването на процедурата¹⁰.

Що се отнася до дела на домакинства с нисък интензитет на трудовата активност, България стои добре сред останалите страни членки на ЕС. Домакинствата с нисък интензитет на трудовата активност се определят като домакинства, при които отношението между общия брой на месеците, през които всички членове на домакинството в работоспособна възраст са работили през годината, приета като базова за доходите им, представлява по-малко от 20% от общия брой месеци, през които членовете на същото домакинство хипотетично са могли да работят през този период. Подобренията в България се отчитат предимно през годините на силен икономически растеж, след което този показател незначително се влошава между 2009 г. и 2010 година.

2.3 Достъп до качествени услуги

Достъпът до жизненоважни услуги все още е труден за повечето изолирани и уязвими групи. Налице са редица пречки хората да се ползват от най-необходими услуги като образование (детска градина, училище, професионална квалификация и др.) и здравеопазване в рамките на болничната и доболничната

⁹ Славова, З. Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда, Институт за пазарна икономика, 2011 г., 21.

¹⁰ Списъкът на договорите е поместен на адрес: http://ophrd.government.bg/view_file.php/14508

помощ, особено ако лицето няма здравно осигуряване. Социалните услуги все още не са достатъчни и нямат необходимото териториално покритие.

Освен че не се разкриват нови услуги, развитието на съществуващите допълнително се ограничи през годините на икономическата криза, като основните проблеми си остават свързани с неуредената нормативна рамка, както и с контрола и надзора върху качеството на социалните услуги.

Предложеният нов закон за образованието (който е между първо и второ четене в Парламента) е стъпка напред, защото създава повече механизми за приобщаване на децата чрез разкриване на центрове за личностно развитие. Въпреки разгорещените дебати по закона, той представлява най-смелата стъпка на правителството към реформа на образователната система. Новият Закон за закрила на детето беше подобна инициатива от страна на изпълнителната власт, но приемането му се провали поради липсата на политическа воля за промяна на социалните услуги и на универсалните услуги, които обезпечават правата на детето.

Системата за социални услуги е неравномерно развита, като процедурите за контрол на качеството са насочени към процесите, но не и към постигането на качествени резултати и въздействия. Услугите за деца са базирани предимно в институциите, като настоящото правителство приложи мащабна програма за деинституционализация чрез закриването на домове за деца с увреждания и за деца на възраст от 0 до 3 години.

Предимно в големите градове на България се усеща дефицит на места в детските градини. Това се дължи на по-високото търсене на места в детските заведения по градовете. В градовете се разкриват повече работни места, което води до концентрация на младежко население. Липсата на места в детските градини в града е пречка за намирането на работа, особено сред жените.

Друг фактор, който възпрепятства заетостта на пълен работен ден, е липсата на програми за целодневни занятия в училищата, особено след първи клас. Липсата на възможности за почасова работа в България е пречка пред гъвкавостта, особено за лицата с ниски доходи. Работата на 8-часов работен ден (по трудов договор) е най-разпространената възможност за заетост. Другата алтернатива е заетост по договор за услуга, който регламентира изпълнението на определена задача, но не и почасов ангажимент.

Поради недостатъчната обезпеченост с политики за социална закрила, волно или неволно останалите сектори за публични услуги започват да функционират като заместител на системата за социална закрила. Например, може да се твърди, че за известен период пенсиите за инвалидност играеха ролята на система за социална закрила. За периода на икономическата криза броят на помощите за лица с увреждания нарасна рязко и поради факта, че отчаяни от липсата на редовен доход, много хора потърсиха изход в този вид социално подпомагане. Правото на такива пенсии се дава след решение на специални лекарски комисии. Отчитайки увеличението, правителството предприе мерки за ограничаване на достъпа до системата чрез набор от класически способности. На първо време, няколко случая на „измама“ бяха разкрити и показани от медиите, като се изобличиха лица, получили документ за инвалидност чрез взаимодействие с корумпирани представители на специализираните лекарски комисии. Привеждаха се доводи, за да се покаже, че това е масова и системна практика за източване на обществени средства, като бяха предприети мерки за санкциониране на лекарите, издали съответното медицинско, които впоследствие успешно са бяха обжалвани по съдебен ред.

България е на едно от първите места в ЕС по детска бедност, която често се предава през поредица от поколения в определени групи или общности. Според данни на Евростат за 2010 г. рискът от **бедност или социална изолация** сред децата в България е 44.6% - един от най-високите в Европа (докато за 27-те държави-членки на ЕС този процент е 26.9%)¹¹. Бедните деца в България (живеещи в риск от бедност, но не в социална изолация) са 26.7%¹². Рискът от бедност е особено висок за многодетните семейства и в домакинствата с безработни. Според данни от изследване на Институт „Отворено общество“ - България и Световната банка 3 от 4 измежду семействата с три и повече деца са бедни. Според същото изследване бедността е по-широко разпространена сред семействата с деца (27%) в сравнение с бездетните (20%). Що се отнася до ромските семейства, бедността сред тези с две и повече деца достига 69%, докато сред домакинствата без деца процентът на бедност достига 44%. Често семействата, които се причисляват към най-уязвимите групи, нямат достъп до здравеопазване и децата им остават извън образователната система. Данните ясно показват уязвимостта на децата по отношение на бедността и значителното изоставане на България.

Системата за социална закрила изпитва затруднения поради съкращаването на бюджетните средства за социално подпомагане от 891 на 691 млн. лева за периода от 2009 г. до 2010 г.¹³, като същевременно средствата за семейни помощи за деца са намалени с 24%. Делът от 1.3 % от БВП, който се изразходва за финансово подпомагане на семействата и децата е сред най-ниските на фона на средно 2 % за ЕС, като България е на последно място в ЕС по средства, изразходени за подпомагане на семействата на глава от населението¹⁴. През последните четири години относителната сума на помощта, отпусната по Закона за семейните помощи за деца, е нараснала. При все това, абсолютната стойност на тези помощи остава пределно ниска (20 евро на дете месечно).

В този контекст наличието на достъпни социални и образователни услуги е въпрос на оцеляване. За съжаление в България предлагането на услуги за деца и семейства, базирани в общността е крайно ограничено.

Достъпът до образование зависи от ефективното прилагане и координиране на държавната политика в различните сектори, както и от определяне на ясни отговорности за приобщаване на децата към образователната система. В случай че отговорностите не бъдат ясно дефинирани, негативните тенденции от последните години ще се запазят. През предходната 2009/2010 учебна година 19.6 хил. ученици са напуснали общообразователните училища по различни причини, като 13.5 хил. от тях са отпаднали от курса на основното образование. Най-големият относителен дял на отпадналите е посочил семейни причини – 9.8 хиляди или 50.3% от всички напуснали ученици, последван от дела на заминалите в чужбина – 24.5%, като делът на отпадналите поради нежелание да учат също е значителен – 18.4%.¹⁵

Водено от волята за промяна, в своята Концепцията за нов Закон за предучилищното и училищното образование, ръководството на Министерството на образованието, младежта и науката предвиди стандарт за интегративно образование, който се разработва от експертна група. Наличието на активен

11 Евростат, 2011 г., съобщение за печата:

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=STAT/12/21&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>

12 Евростат, 2011 г., Национален статистически институт (данни за 2010 година).

13 Изследване за управлението на публичните финанси, Oxford Policy Management, 2009/2010

14 Евростат, www.eurostat.ec.europa.eu

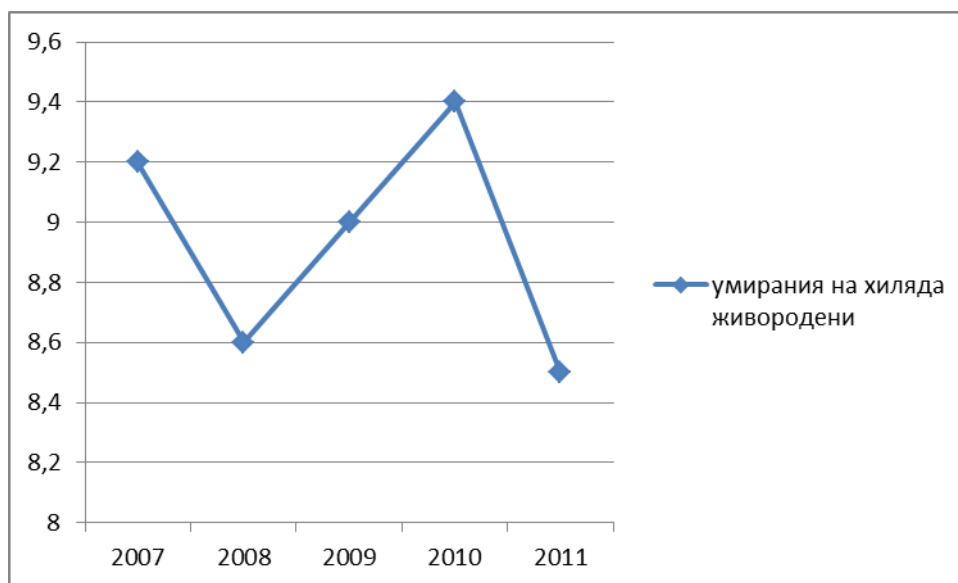
15 Национален статистически институт, "Образованието в Република България през 2011 година"

диалог между гражданските организации, държавните институции, медиите и широката общественост е едно добро начало, но е необходимо темповете да се ускорят и усилията да бъдат по-целенасочени.

Независимо от конкретните ангажименти за подобряване на достъпа, за разширяване на мащабите и качеството на болничната и амбулаторната помощ, положението в страната остава тревожно. Все още има голям брой деца, които не са обхванати от здравната система (12% от децата на възраст до 3 години¹⁶). Има голям брой раждания от родилки, които не са посещавали лекарска консултация по време на бременността, като хората от малките населени места и отдалечените райони не могат да разчитат на качествена и навременна медицинска помощ. Що се отнася до децата, трябва да се направи ясно разграничение между отсъствието на законови пречки за достъп до здравни услуги (държавата обезпечаваше осигуровките на всички деца до 18-годишна възраст) и действителния достъп до здравни услуги. Реалният достъп е свързан с комплекс от фактори, включително географска достъпност, възможност да се поемат частните разходи, свързани с медицинската грижа (които в България са много високи) и статута на родителите по отношение на здравната система.

Показателите на детската смъртност в България все още са далече от заложените стойности според *Целите на хилядолетието на ООН и Националната стратегия за детето 2008-2018 година*. През последните 5 години общата смъртност сред кърмачетата (0-1) остава около 9 на хиляда, което е доста високо ниво за ЕС.

Смъртност сред кърмачетата в България (2007-2011)



Източник: Национален статистически институт

През 2010 г. този показател е 9.4 на хиляда, а през 2011 г. е 8.5¹⁷ на хиляда живородени деца, но в някои райони, населени с групи в неравностойно положение, смъртността сред новородените е неколккратно по-висока. През 2011 г. най-висока смъртност сред новородените е регистрирана в Сливенска

¹⁶ По данни на НЗОК 88% от децата на възраст до 3 години са обхванати от услугите и се наблюдават от педиатър/общопрактикуващ лекар.

¹⁷ Национален статистически институт, „Демографски процеси през 2011 година“

област (17.0‰, 26‰ сред момчетата и 7‰ сред момичетата). Очакванията за по-нататъшен спад на смъртността са доста песимистични, като се има предвид актуалното състояние с достъпа на рисковите групи до здравеопазване и покритието на здравните услуги.

През последните години се взеха множество обещаващи решения, които осезаемо променят положението в областта на закрилата на детето. Извеждането на децата от институциите е национална политика на България. Предвижда се процесът да се финансира по Програма „Развитие на човешките ресурси“, Програмата за регионално развитие, Програмата за развитие на селските региони и от държавния бюджет, като общият бюджет по проектите за реформа на системата от институции за деца и ориентирането ѝ към услуги в общността, възлиза на 107,5 млн. евро. Проектите за деинституционализация предвиждат различни алтернативи и услуги за подкрепа, но те все още са в начален и по-скоро планов етап. В продължение на години се наблюдава постоянно намаляване на броя на специализираните институции за деца. Считано от 31 октомври, 2012 г. броят на домовете за деца с увреждания е 24 с общ капацитет 1 372 места, като 1189 от тях са заети (това е с 31 места по-малко от 2011 година). През 2011 г. действат общо 72 домове за деца, лишени от родителски грижи с общо 2 744 места. Към 31 октомври 2012 г. техният брой е 67 (с 5 по-малко отколкото през 2011 г.), а общият им капацитет е 2916 места (с 828 по-малко отколкото през 2011 година).

При все това, независимо от закриването на домовете, броят на децата, настанени извън семейството, остава висок¹⁸. Отделите за закрила на детето, както и доставчиците на социални услуги, които работят за реинтегрирането на децата, не могат да работят ефективно поради висока натовареност, текучество и недостатъчно спомагателни услуги. Трябва да се признае заслугата на Министерството на труда и социалната политика, което след необмислените съкращения в щата на социалните работници през годините (като част от стратегията за намаляване броя на служителите в обществения сектор), в края на 2011 г. взе мерки за укрепване на капацитета на Агенцията за социално подпомагане. От 24 август 2011 г. в Агенцията се изпълнява проект „Укрепване на капацитета на Агенцията за социално подпомагане за повишаване качеството и ефективността на социалната работа“. Проектът ще се прилага до 31 октомври 2014 г., като обхваща всичките 28 области на територията на страната. Проектът предвижда планиране, разработване и изпълнение на мерки за повишаване на капацитета на служителите на Агенцията с цел повишаване качеството и ефективността на социалната работа. След оценка на натовареността на социалните работници, от началото на м. февруари, 2012 г. до момента са допълнително са назначени 400 социални работници, както следва: 220 – в отделите „Закрила на детето“ и 180 – в отделите „Хора с увреждания и социални услуги“.

Спешно се налага възприемането на комплексен подход за социална работа, насочен към децата, настанени извън семействата и към самите семейства. Все още не се посреща с достатъчно разбиране потребността на семействата в затруднение да получават комплексни обществени услуги¹⁹, като със семействата и децата трябва да работят специалисти, които предлагат най-високо качество, в зависимост от възможностите и потребностите на конкретното семейство. До момента не е бил разработен такъв пакет от гарантирани услуги. Този пакет трябва да бъде нормативно регулиран и подпомогнат със стандартни финансови и

18 В края на 2011 г. 6226 деца са настанени в институции, а общият брой на детското население в страната в началото на същата година е 1 172 208.

19 Социални, здравни, образователни, транспортни, подпомагане за заетост и пр.

методически насоки, като се предлагат не само социални, а също и здравни, образователни и други услуги.

На 26 октомври 2011 г. стартира проект „ДЕСТИНАЦИЯ: семейство“ с бенефициент Министерството на здравеопазването и партньори Държавната агенция за закрила на детето и Агенцията за социално подпомагане. Проектът се осъществи по процедурата „Шанс за щастливо бъдеще“, Компонент 1: Подготовка за реструктуриране на ДМСДГ за деца на възраст 0-3 години, Приоритетна ос 5 на ОП „Развитие на човешките ресурси“; безвъзмездна финансова помощ BG051PO001-5.2.10, съфинансиране от Европейския социален фонд. Главната цел на проекта е замяна на Домовете за медико-социални грижи за деца в 8 пилотни общини: Габрово, Монтана, Пазарджик, Перник, Пловдив, София, Русе и Търговище с нов модел на медико-социални услуги за деца и семейства, базирани в общността. Изпълнението на дейностите по проекта предвижда планиране на подходящи услуги в 8 пилотни ДМСДГ, които ще се реструктурират; подготовка за извеждане на децата от институциите; оповестяване на процедурите и целенасочени действия за мотивиране на заинтересованите лица в процеса по реструктуриране. Може да се каже, обаче, че системата за превенция на изоставянето все още не е добре развита в страната. Алтернативите на институционната грижа, които се предоставят в общността, действат само на отделни места и качеството на услугите все още е незадоволително.

На този етап все още е неясно дали проектите за закриване на пилотните домове за деца в кърмаческа възраст (ДМСДГ) ще разчитат на НПО като доставчици на медико-социалните услуги. Принципно, при подготовката на проекти за деинституционализация и по механизми, финансирани от Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Световната банка, държавните институции поставят общините в привилегировано положение пред неправителствените организации като доставчици на услуги. Организацията от гражданския сектор бяха изключени дори от дейности, които те традиционно развиват, като например приемната грижа. Този подход води до създаване на напрежения и загуба на ценни ресурси, вместо до обединяване на усилията на местно ниво.

3. Финансови ресурси

3.1 Национални ресурси

През 2010 г. българското правителство намали с 2% осигурителните вноски, макар че актюерските анализи сочат, че в дългосрочен план подобна система не може да бъде устойчива. Това стана ясно още през 2011 г. и социално-осигурителните вноски бяха обратно повишени с 1.8%. Очакванията са, че с намаляването на вноските ще се стимулира разкриването на нови работни места. До момента, обаче, тези очаквания не са се оправдали. През 2010 г. и 2011 г. правителството трябваше да увеличи минималните осигурителни прагове. Въпреки че увеличението беше договорено между профсъюзите и организациите на работодателите във всеки отделен сектор, тази мярка има противоречиво резултати, имайки предвид, че всъщност е предназначена да намали избягването на данъчно облагане и участието в сивия пазар. Действително, броят на лицата, осигурени върху минималния доход или близък до него, е доста голям, което е признак, че вероятно се декларират само част от заплатите, а друга част се изплащат под масата. Увеличаването на минималните прагове, обаче, се отразява най-неблагоприятно върху заетите с най-ниски доходи и самонаетите лица. И двете категории трудещи се са засегнати чувствително от икономическата криза, като в този смисъл мерките са дали неблагоприятно отражение върху тяхното участие на трудовия пазар.

3.2 Усвояването на структурните фондове на ЕС

Усвояването на структурните фондове за социалната политика на България изигра жизненоважна роля през последните две години. В периода преди 2012 г. повечето от националните програми по заетостта не се финансираха от структурните фондове, а от националния бюджет. По този начин, в резултат на рязкото намаляване на бюджетните субсидии, се разми границата между финансовия принос на структурните фондове и държавния бюджет. Например, разходите на бюджета аз активни програми на пазара на труда през 2010 г. намаляват до 65 млн., докато средствата по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ достигат 308 млн. евро, като голяма част от тях са вложени в програми за заетост. През 2011 г., плановите средства за активни мерки от държавния бюджет възлизат на 73 млн. лева, докато финансирането по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ е в размер на 330 млн.

Усвояването на средствата се ускори най-вече чрез директно усвояване от държавните институции, като по този начин се попълниха някои дефицити в образованието, социалните услуги (най-вече предоставянето на услуги по домовете и така наречените „социални асистенти“, които да помагат на лица с увреждания), мерки за заетост и пр. Същевременно бюджетните субсидии за отделните сектори са драстично съкратени от Министерството на финансите за сметка на използването на Европейския социален фонд. Без използването на структурните фондове редица сектори биха намалили обема на своята работа и много хора не биха имали достъп до оказаната подкрепа.

Директното предоставяне на средства от Европейския социален фонд на държавните институции, за сметка на обявяването на конкурси, осезаемо повиши усвояването на средствата от ЕС и значително претовари публичната администрация с изпълнение на дейности, вместо с разработване на политики и осъществяване на активен контрол. Освен това, общините са претоварени със задачи, особено във връзка с проектите за деинституционализация, както и други социални проекти, тъй като нямат възможност да делегират част от дейностите си на НПО или други доставчици на услуги. Неправителствените организации, в

качеството им на не по-малко активен участник в усвояването на средствата от ЕСФ, бяха изключени от възможността да получават средства по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“. Дори дейности, традиционно присъщи на неправителствения сектор, като осигуряване на домашен и социален асистент, приемна грижа за деца, социални предприятия и др., бяха иззети от общините. Това породило конкуренция, текучество на експерти от единия в другия сектор и съперничество, вместо действително партньорство по места.

Има някои програми, финансирани от структурните фондове на ЕС, които си струва да се споменат, тъй като разработват услуги, непредлагани до момента и насочени към целеви групи, които преди това са били пренебрегвани. „Активиране на неактивни лица“ (AIP) и „Подобряване на качеството на услугите“ са две от тези програми, които се осъществяват от Агенцията по заетостта и предоставят на гражданите и бизнеса услуги, насочени към уязвимите групи на пазара на труда. Двете програми се допълват взаимно и следователно трябва да се възприемат като единен инструмент на активната политика. Целите и методиката им са сходни, докато бюджетът и източниците им на финансиране са различни.

И двете програми обезпечават услуги за всички уязвими групи на пазара на труда (включително ромите). И двете програми предвиждат обучение за служителите на Агенцията по заетостта за подобряване на услугите към лица от уязвими групи и наемане на трудови медиатори в бюрата по труда, които са запознати със специфичните потребности на различните целеви групи. Това е с цел на ползвателите на програмите да се осигури достъп до услуги, съобразени с техните способности и потребности. Чрез Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ ЕСФ предоставя инвестиции за укрепване на институционния капацитет на услугите на пазара на труда. В програмата „Подобряване на качеството на услугите“ се подчертава, че нейното действие допълва Националната програма „Активиране на неактивни лица“, която се финансира от държавния бюджет. Това е пример за национална програма за активни мерки на пазара на труда, която се допълва от помощен компонент, финансиран от ЕСФ. Има риск, обаче, на по-късен етап националната програма да бъде изцяло заменена с действия, финансирани от ЕС. Така, вместо да се използват допълнително за подпомагане на новаторски инициативи, фондовете на ЕС могат да компенсират основното бреме от съкращаването на националните програми. Това, разбира се, няма да генерира добавена стойност по отношение на социалното приобщаване.

Националната програма „Активиране на неактивни лица“ стартира през 2008 г. с цел да се върнат на пазара на труда неактивните и обезкуражени лица. Това е значителна новаторска стъпка от гледна точка на целевата група, която преди това е пренебрегвана като цяло. До 30 октомври 2011 г., в 58 местни бюра по труда работят трудови медиатори, които са роми; от тях жените са 49, а 12 са с висше образование. Задължително условие за останалите трудови медиатори от ромски произход е да са завършили поне средно образование.

4. Мониторинг и оценка

В нашите доклади неколккратно сме посочвали липсата на независим мониторинг върху изпълнените (осъществените) правителствени програми и проекти. За изготвянето на такива анализи в повечето случаи средствата се предоставят от независими дарители и институции. Обичайно е за България правителството да разработва, изпълнява и оценява дадена политика, като накрая отчита резултатите. Отчетите са предимно от административно естество и се ограничават до удостоверяване на разходите, без критичен и подробен анализ на резултатите.

Политическите документи и мерки, свързани с активното приобщаване, не се радват на такава популярност и медиен и обществен интерес, характерни за други области, като реформата на съдебната система, организираната престъпност и дори макроикономическите показатели и фискалната и бюджетна дисциплина, които във все по-голяма степен се свързват с ЕС отколкото който и да е аспект на програмите за социално приобщаване. Националната програма за реформи и националните социални доклади не оказаха съществено отражение, вероятно защото, независимо от някои консултации, си останаха предимно продукт на администрацията. Независимо от това, ангажиментите и показателите за отчитане на напредъка, набелязани в тези документи, дават основание на редица неправителствени организации и профсъюзи да ги използват в действията си по застъпничество, като настояват за изпълнение на поетите ангажименти.

Социалното експериментирание/предприемачество получи първоначална помощ от ЕСФ, както по отношение на разпространяването на услугите до места, където преди това не са били достъпни и за работа с нови целеви групи, така и в чистия смисъл на понятието „иновация“ – за разработването на непознати досега идеи. Подходи и практики, които не са били познати в България до момента, се внедряват изцяло с финансиране от ЕС или със значителен принос от европейски средства. Тук могат да се посочат програмите за активиране на неактивни лица, на които вече се спряхме, програми за квалификация на заети лица чрез ваучери, програми в подкрепа на трудовата мобилност, както и въвеждането на медиация на трудовия пазар за определени уязвими групи. Основният риск при всичките тези програми беше първоначалното обещание, че след техния пилотен етап с подкрепата на ЕС, те ще се превърнат в част от националните политики по заетост. С настъпването на икономическата криза обаче, се отчита точно противоположният ефект. Някои от възловите дейности в Националния план по заетостта бяха прехвърлени за финансиране по ЕСФ, което ефективно ограничава ресурсите, предвидени за иновативност. Мащабите на някои от успешно реализираните програми за заетост няма да се увеличават в обозримо бъдеще, като няма да се гарантира и тяхната устойчивост.

Доколкото ни е известно, през последните 5 години не са правени каквито и да е оценки на мерките за активно приобщаване, като под това се визират изследвания, при които се събират емпирични данни. Има доклад на Института за пазарна икономика, според който дори останалите действащи програми за заетост (драстично съкратени по бюджет и обхват) трябва да се преустановят, защото не са ефективни²⁰. Докладът е типичен пример за неподходящото използване на анализ разходи-ползи, като при това съдържа някои погрешни изчисления, които водят до погрешни изводи. Емпиричният анализ на активните политики на пазара на труда, изготвен преди това от независими компании (последният е от 2006 г. и е изготвен от WYG International), констатира положително нетно въздействие на сходните програми. Най-ефективната програма за заетост от този период е „Помощ за пенсиониране“, чието нетно положително въздействие се равнява на 40 пункта. През 2009 г. Икономическият и социален съвет прави общ преглед на Националния план за действие по заетостта²¹. Този общ преглед също се позовава на оценката на нетното въздействие от 2006 г. и на специализирано проучване сред работодателите, за да се види кои мерки ще се радват на тяхната подкрепа²². Проучването констатира, че работодателите с най-голяма готовност

²⁰ Славова, З. Оценка на въздействието от изпълнението на активните мерки на пазара на труда (*Impact Assessment of the Implementation of Active Measure on the Labour Market*), ИПИ, 2011 година.

²¹ Анализ на програмите, проектите и мерките по активната политика за пазара на труда, включени в Националния план за действие по заетостта 2009 г., ESC, 2009.

²² Оценка на мерките за насърчаване на заетостта, предложени от Агенцията по заетостта. Алфа Рисьрч, 2008 година.

биха наели млади хора по програми за субсидирана заетост. Програмите за заетост на непълнен работен ден също се приемат доста радушно. Мненията относно вземането на работа (дори при субсидиране) на трайно безработни лица са поляризирани, докато програмите, насочени към определени уязвими групи, директно се отхвърлят. В този общ преглед Икономическият и социален съвет препоръчва да се запази действието на мерките, насочени към уязвими групи на пазара на труда (докато обхватът на тези мерки в действителност се съкращава), като се внедрят нови действия и програми, които да осигурят работа на работниците, освободени поради икономическата криза. Тази последна препоръка е взета под внимание от правителството само частично и в неудовлетворителна степен.

Проучване на новото въздействие на услугите по медиация, публикувано през 2010 г.²³, констатира, че те не оказват статистически значим ефект върху продължителността на безработицата. При все това, налице са множество ползотворни ефекти, свързани със самочувствието, социалните контакти, подобрената квалификация и най-вече – с по-високите доходи. Това проучване сочи, че класическият анализ на нетното въздействие, който отчита само това дали дадено лице е заето или не към даден момент във времето, може да не съобрази някои значими „странични ефекти“, които са не по-маловажни от това, че лицето има работа. Тези ползотворни ефекти в обществен и личен план са налице при редица иновативни програми за заетост в България.

5. Препоръки

Смятаме, че на този етап България не е в състояние да приложи всеобхватна стратегия за активно приобщаване, насочена към потребностите на всички уязвими групи. С пълното съзнание, че всяка препоръка в този смисъл би била прекалено оптимистична, бихме препоръчали усилията да се насочат с приоритет към жилищните условия в ромските гета. Това може да се постигне чрез актуализация на Националната програма за подобряване на жилищните условия на ромите и подновяване на ангажимента за нейното изпълнение. Изпълнението на тази програма налага добра координация между политиките за жилищно настаняване, здравеопазване, заетост и образование, с което ще се обезпечи един действително комплексен подход.

Увеличаването на ГМД в България трябваше отдавна да се състои. Отпуснатите месечни социални помощи са толкова малко (обхващат под 3% от населението), че дори значително увеличение на ГМД не би се отразило сериозно на бюджета. Социалните пенсии и някои други доходи, свързани с ГМД, ще се отразят допълнително върху бюджета, но това няма да бъде особено съществено. При все това, ако схемите за минималните доходи предвиждат да се обхванат всички лица в нужда, покритието на програмите в България трябва да се увеличи, като се облекчат рестрикциите, наложени от прекалено взискателните проверки на материалното състояние.

Отпускането и получаването на средства може да се повиши и ако се обърне внимание и на проблема, че бедността се заклеява както в публични изявления, така и чрез административна практика. Можем да посочим десетки изказвания на висшестоящи политици от няколко правителства, все в смисъл колко са недостойни хората, които не са на пазара на труда или по принцип се нуждаят от подпомагане. Нашата работа сред администрацията сочи, че тази философия се възпроизвежда в мисленето, изказванията и практиката на

23 Коцева, М., Цветков, А. "Основни резултати от оценката на нетния ефект от посредническите услуги по заетостта" МТСП, 2010 година.

държавната администрация на по-ниско ниво и дори намира отражение сред практикуващите по места, за които се предполага, че трябва да изпитват известна емпатия към своите клиенти.

Активните мерки на пазара на труда трябва да се възстановят поне до нивото им от преди началото на икономическата криза, тъй като безработицата в България продължава да расте, а прогнозите очертават мъчително бавно възстановяване. Вярваме, че обсъждането на каквато и да е дерегулация и либерализация на трудовите отношения, както настояват някои икономисти, не представлява реална възможност, поне докато в България не се изгради надеждна мрежа за социална сигурност (с каквато тя в момента не разполага). В противен случай, вместо гъвкава сигурност, ще се постигне единствено гъвкавост за работодателите, и то на много висока социална цена.

Европейската комисия може да се постарее документи като Препоръката за активно приобщаване да се популяризират по-широко сред държавите-членки, като в обсъждането им се привлекат представители на обществеността и заинтересовани страни в процеса на осъществяване на подобни политики. Сред тях можем да посочим академичните среди, НПО и медиите. Самата Препоръка съдържа важни и вдъхновяващи послания, които ще намерят подкрепа сред едни и категорично ще бъдат отхвърлени от други. За да се изпълнят с действителен смисъл и живот, обаче, те трябва да отпаднат от бюрократичния пакет и да се поставят в контекста на автентичния местен политически дебат. Даже едва ли е от такова значение дали процесът ще започне с оспорване или одобрение на препоръките. Най-лошата възможност е те да бъдат доведени до знанието едва на шепа държавни служители и да се цитират по задължение в също така безизвестни документи на страните-членки на ЕС.

6. Обобщени таблици

Таблица 1

До каква степен вашата страна, като държава-членка е разработила интегрирана стратегия за активно приобщаване?												
	Всеобхватност на политиката			Интегрираното изпълнение			Вертикално координиране на политиките			Активно участие на заинтересованите лица		
	Да	Донякъде	Не	Да	Донякъде	Не	Да	Донякъде	Не	Да	Донякъде	Не
За лицата, които могат да работят		X			X			X		X		
За лицата, които не могат да работят		X				X			X		X	

Таблица 2

До каква степен политиките/мерките за активно приобщаване са се укрепили, останали са почти непроменени или са били отслабени от 2008 г. насам във вашата държава-членка?									
	Достатъчно подпомагане на доходите			Приобщаващи трудови пазари			Достъп до качествени услуги		
	Засилени	Същите	Отслабени	Засилени	Същите	Отслабени	Засилени	Същите	Отслабени
За лицата, които могат да работят		X				X		X	
За лицата, които не могат да работят			X			X		X	

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1 ²⁴

1. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ ОТНОСНО ДОСТЪПА ДО КАЧЕСТВЕНИ УСЛУГИ

Обща численост на социалните услуги през 2009: 731 (458 социални услуги, предлагани в общността и 273 специализирани институции):

Социални услуги, предлагани в общността:

- 68 дневни центрове за деца с увреждания;
- 3 дневни центъра за деца с увреждания – седмична грижа;
- 45 дневни центрове за хора с увреждания;
- 5 дневни центрове за хора с увреждания – седмична грижа;
- 55 центрове за социална рехабилитация и интеграция;
- 46 дневни центрове за възрастни хора;
- 11 центрове за работа с деца на улицата;
- 42 центрове за обществена подкрепа;
- 99 защитени жилища;
- 12 центъра за временно настаняване;
- 4 приюта;
- 11 звена „Майка и бебе“;
- 11 кризисни центрове;
- 25 центрове за настаняване от семеен тип;
- 6 дома за настаняване под надзор (Supervised Homes);
- 6 преходни жилища (Transitional Homes);
- 9 социални центъра за образование и професионално обучение

Общ брой на социалните услуги през 2010 г. – 772 (499 социални услуги, предлагани в общността и 273 специализирани институции):

Социални услуги, предлагани в общността, чийто брой се е увеличил от 2009 г. насам:

- 69 дневни центрове за деца с увреждания;
- 47 дневни центрове за хора с увреждания;
- 56 центрове за социална рехабилитация и интеграция;
- 45 центрове за обществена подкрепа;
- 106 защитени жилища;
- 39 центрове за настаняване от семеен тип;
- 11 дома за настаняване под надзор (Supervised Homes);
- 16 преходни жилища (Transitional Homes).

²⁴ Приложенията са предоставени от Министерството на труда и социалната политика

Общ брой на социалните услуги през 2011 г. – 905 (644 социални услуги, предлагани в общността и 261 специализирани институции):

Социални услуги, предлагани в общността, чийто брой се е увеличил от 2010 г. насам:

- 6 дневни центрове за деца с увреждания – weekly care;
- 52 дневни центрове за хора с увреждания;
- 51 дневни центрове за възрастни хора;
- 72 центрове за социална рехабилитация и интеграция;
- 71 центрове за обществена подкрепа;
- 114 защитени жилища;
- 5 приюта;
- 15 кризисни центрове;
- 106 центрове за настаняване от семеен тип;
- 14 дома за настаняване под надзор (Supervised Homes);
- 24 преходни жилища (Transitional Homes).

Общ брой на социалните услуги през м. октомври, 2012 г. – 910 (656 социални услуги, предлагани в общността и 254 специализирани институции):

Социални услуги, предлагани в общността, чийто брой се е увеличил от 2010 г. насам:

- 72 дневни центрове за деца с увреждания;
- 57 дневни центрове за хора с увреждания;
- 55 дневни центрове за възрастни хора;
- 91 центрове за социална рехабилитация и интеграция;
- 12 центрове за работа с деца на улицата;
- 88 центрове за обществена подкрепа;
- 116 защитени жилища;
- 6 приюта;
- 19 кризисни центрове;
- 121 центрове за настаняване от семеен тип.

2. ДОПЪЛНИТЕЛНА СПРАВКА ЗА СОЦИАЛНИТЕ ПОМОЩИ

През 2009 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2009 година са одобрени 832 675 600,00 лева за изплащане на социални помощи от бюджета на Агенцията за социално подпомагане (АСП). За същата календарна година планът за изпълнение на бюджета за социални помощи на АСП възлиза на 673 477 782,00 лева. Общите разходи за социални помощи през 2009 г. възлизат на 716 670 712,00 лева.

През 2010 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2010 година са одобрени 638 306 472,00 лева за изплащане на социални помощи от бюджета на АСП. За същата календарна година планът за изпълнение на бюджета за социални помощи на АСП възлиза на 769 878 759,00 лева. Общите разходи за социални помощи през 2010 г. възлизат на 769 182 421,00 лева.

През 2011 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2011 година са одобрени 780 306 472,00 лева за изплащане на социални помощи от бюджета на АСП. За същата календарна година планът за изпълнение на бюджета за социални помощи на АСП възлиза на 780 306 472,00 лева. Общите разходи за социални помощи през 2011 г. възлизат на 772 416 587,00 лева.

През 2012 г. със Закона за държавния бюджет на Република България за 2012 година са одобрени 787 306 472,00 лева за изплащане на социални помощи от бюджета на АСП. За същата календарна година планът за изпълнение на бюджета за социални помощи на АСП възлиза на 789 505 272,00 лева. Общите разходи за социални помощи през 2012 г. възлизат на 643 948 341,00 лева.

3. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЗАЕТОСТТА НА ХОРАТА С УВРЕЖДЕНИЯ

През 2011 г. Министерски съвет на България приема дългосрочна Стратегия за заетостта на хората с увреждания за периода 2011-2020 година. През 2012 г. е разработен План за действие в изпълнение на Стратегията за периода 2012-2013 година.

Агенцията за хората с увреждания изпълнява различни програми за насърчаване на заетостта сред хората с увреждания чрез разкриване на нови работни места за хора с увреждания, подобряване на работната среда; технологично обновяване на специализираните предприятия и кооперации, ангажиране на хората с увреждания в дейности за рехабилитация и социална интеграция, предоставяне на ресурси на хора с увреждания, които са стартирали свой собствен бизнес, стимулиране на работодателите, които наемат хора с увреждания и пр.

Мерки за насърчаване на активното включване на хората с увреждания са предвидени в различни програми: Национална програма за заетост и обучение на хората с увреждания, Програма "Безлихвен кредит за хора с увреждания", Национална програма "Асистенти на хора с увреждания", която се прилага на територията на цялата страна от 2003 година и пр.

Първият Европейски панаир на социалните предприятия и кооперации на лица с увреждания се провежда от 29 март, 2012 г. до 1 април, 2012 година. Участваха социални предприятия и кооперации от България, Полша, Румъния, Словакия, Германия, Италия, Франция и Испания.

По Закона за насърчаване на заетостта се предвиждат стимули за създаване на условия за наемане на безработни лица с увреждания: насърчаване на работодателите да наемат безработни хора с увреждания на възраст под 29 години; насърчаване на работодателите да наемат безработни лица с увреждания, включително войници с увреждания и пр.

Програма	Брой хора с увреждания, обхванати от Програмата през 2009 г.	Брой хора с увреждания, обхванати от Програмата през 2010 г.	Брой хора с увреждания, обхванати от Програмата през 2011 г.	Брой хора с увреждания, обхванати от Програмата през 2012 г.
Съгласно чл. 8, ал. 6 от Закона за интеграция на хората с увреждания Агенцията за хората с увреждания разработва програми и финансира проекти за рехабилитация, интеграция и за изграждане на достъпна среда за хората с увреждания	4103	3600	4365	4500
За работодатели по чл. 25 от Закона за интеграция на хората с увреждания	22	18	32	23
За започване и развитие на самостоятелна стопанска дейност на хората с увреждания по чл. 31 от Закона за интеграция на хората с увреждания	37	35	27	29
За специализирани предприятия и кооперации съгл. разпоредбите на Закона за интеграция на хората с увреждания, проекти, ориентирани към бизнеса.	32	30	22	22
За специализирани предприятия и кооперации съгл. разпоредбите на Закона за интеграция на	1478	1485	1530	1600

хората с увреждания, проекти социално предназначение				
Безработни хора с увреждания, включени в програми и мерки съгласно Закона за насърчаване на заетостта	1310	1714	2752	946
ОБЩО:	6982	6882	8728	7120

На 26 януари, 2012 г. Народното събрание на Република България ратифицира Конвенцията на Обединените нации за правата на хората с увреждания. В тази връзка, хармонизирането на българското законодателство към разпоредбите на Конвенцията е непрекъснат процес и за нейното успешно прилагане се изисква активният ангажимент и сътрудничество с неправителствените организации и хората с увреждания на всеки етап от процеса на планиране, приемане, изпълнение и мониторинг на мерките.

По отношение на прилагането на Член 27 от Конвенцията за правата на хората с увреждания „Работа и заетост“, двегодишният план за действие предвижда дейности, като разработване и прилагане на мерки за икономическо стимулиране в подкрепа на работодатели, които разкриват работни места за хора с увреждания в обичайна работна среда, както и субсидирана заетост.

4. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ИНТЕГРАЦИЯТА НА РОМИТЕ

Оперативна програма “Регионално развитие” (ОПРР) 2007-2013 отделя сериозно внимание на положението на ромското население и инфраструктурните проблеми, на които трябва да отговори интеграцията на ромите. Приоритетна ос 1 “Устойчиво и интегрирано градско развитие” и приоритетна ос 4 “Местно развитие и сътрудничество” дават решения на проблемите, свързани с подходящата инфраструктура.

До момента по ОПРР са финансирани инфраструктурни дейности, пряко или непряко насочени към ромското население, включително ремонти, реконструкция и обновяване на образователната, социалната и културна инфраструктура и градската среда. По общо 11 схеми за безвъзмездна помощ е подобрен достъпът до услуги от първостепенна важност и инфраструктурата за уязвими групи, включително роми. Общата им стойност възлиза на 756 млн. лева и ще окаже положително въздействие върху 126 000 роми.

Особено важна е ролята на схемата BG161PO001/1.2-02/2011 “Подкрепа за осигуряване на съвременни социални жилища за настаняване на уязвими, малцинствени и социално слаби групи от населението и други групи в неравностойно положение” в рамките на приоритетна ос 1 “Устойчиво и интегрирано градско развитие”, мярка 1.2 “Жилищна политика”. Целта на схемата е да допринесе към социалното приобщаване на хора в уязвимо или неравностойно положение, като се подобри техния жизнен стандарт и се подпомогне цялостното подобряване на жилищния фонд на градските общности.

Финансовите средства по схемата възлизат на 15 659 106,46 лева. Тя се основава на пилотните проекти на общините, избрани от междуведомствената работна група към Министерски съвет за разработване на концепция за интегриран проект по Оперативна програма „Развитие на човешките ресурси“ 2007-2013 (ОП РЧР) и по ОП РР 2007-2013 за изграждане на социални жилища за групи в неравностойно положение и разработване на координационен механизъм с други хоризонтални политики, финансирани от фондовете на ЕС. Пилотните общини изпълняват интегрирани проекти за устойчиво социално жилищно настаняване, които съдържат инвестиционен компонент (изграждане на социални жилища или ремонт/възстановяване на съществуващ социален жилищен фонд, мерки за енергийна ефективност и пр.), финансиран по схема BG161PO001/1.2-02/на ОП РР и дейности за осигуряване на образование, заетост, здравеопазване и социално приобщаване на целевата група, финансирани по ОП РЧР. Изпълнението на схема BG161PO001/1.2-02/2011 започва на 30 август, 2011 г. с общини Бургас, Видин, Девня и Дупница като конкретни бенефициенти (а резервните общини, в случай че има достатъчно ресурси, са Варна, Пещера и Тунджа). До момента са одобрени три проектни предложения на стойност 10.3 млн. лева за общините Видин, Девня и Дупница. Очаква се община Бургас да представи своето проектно предложение до 15 януари, 2013 година.

Проектът за община Видин има за цел да възстанови 50 съществуващи жилища и 9 едноетажни жилищни сгради, като се предвижда изграждане на 30 нови жилища и 4 двуетажни жилищни сгради за 280 представители на групи в неравностойно положение.

Проектът за община Дупница има за цел да възстанови съществуващи четириетажни жилищни сгради, с което ще се осигурят 33 жилища за 165 представители на групи в неравностойно положение.

Проектът за община Дупница има за цел изграждане на 150 нови жилища със средна квадратура 63 кв. м. в 15 еднофамилни и многофамилни жилищни сгради за 460 представители на групи в неравностойно положение.

Интегрирането на ромите ще бъде един от водещите приоритети през следващия програмен период, като ще се търсят интегрирани проекти за финансиране на дейности в областта на заетостта, образованието, социалните услуги, здравеопазването и жилищното настаняване. По новата Оперативна програма “Регионално развитие” 2014-2020) социалното жилищно настаняване се приема за специален инвестиционен приоритет.

Със заповед на Заместник министър-председателя, Министър на вътрешните работи и Председател на НССЕИВ № Р-183 от 25 юли 2012 г. беше сформирана междуведомствена работна група за предложения и изменения на нормативната и методическата рамка в приоритетните сектори (образование, здравеопазване, жилищно настаняване, заетост, върховенство на закона и отношение без дискриминация, култура и медии) на Националната стратегия за интеграция на ромите на Република България (2012-2020). Председател на групата е началникът на кабинета на Заместник министър-председателя и Министър на вътрешните работи. Работната група се състои от 35 членове, включително представители на 12 НПО, посочени от организациите, които членуват в НССЕИВ. Предложени за разглеждане са 31 документа, които определят тематичния обхват за работа на групата. Във връзка с документите, предложени за разглеждане, до момента са направени следните предложения: предложения за изменения в разпоредбите на някои закони, които разширяват обхвата на действащата уредба; предложения за изменения на наредби и правилници; предложения за разработване на методически насоки. Предложенията за законодателни промени следва да се внесат от работната група до края на годината.

Националната стратегия за интеграция на ромите на Република България (2012-2020) е възприела и обединила в един стратегически документ целите и мерките, които се съдържат в стратегическите документи, свързани с интегрирането на ромите, като: Стратегия за образователната интеграция на децата от етническите малцинства; Здравна стратегия за лица в неравностойно положение, принадлежащи към етническите малцинства, за 2005-2015 година и Национална програма за подобряване на жилищните условия на ромите в Република България за периода 2005-2015 година.

Със заповед на Министър-председателя № Р-193 от 2 август 2012 г. беше сформирана междуведомствена работна група за обезпечаване на ресурсите за интеграцията на ромите по структурните фондове на ЕС. Групата се председателства от Министъра по управление на средствата от ЕС. В работната група членуват представители на неправителствения сектор, номинирани по открита и прозрачна процедура след изразен интерес от заинтересовани НПО и излъчването на техни представители. Седем от общо 18 членове на работната група са представители на НПО. Дейностите на работната група са съсредоточени върху планиране на ресурсите, които ще се инвестират през следващия програмен период 2014-2020. РГ активно търси възможности за координация и интегриране на мерки, които се финансират по две/два или повече програми/фонда.

5. ДОПЪЛНИТЕЛНА ИНФОРМАЦИЯ ЗА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО

Според Националната здравно-осигурителна каса, считано от м. април 2011 1.9 млн. души в България нямат здравно осигуряване. При все това, 1.2 млн. от тях са си избрали личен лекар. По данни на Националното сдружение на общопрактикуващите лекари, в началото на 2012 г. около 22% от пациентите по списъците на общопрактикуващите лекари в девет области на страната са без здравно осигуряване. Трябва да се отбележи, че значителна част от тези граждани са напуснали страната, без да уведомят Националната агенция по приходите, че не желаят да се осигуряват в България. От друга страна, около 240 000 души, които са трайно безработни и трябва да внасят здравните си осигуровки сами, не го правят. Те не са част от най-уязвимите групи и държавата не поема тяхното здравно осигуряване.

През 2011 г. достъпът до здравеопазване за хората без здравно осигуряване беше улеснен. Съгласно изменение на Постановление № 17 на Министерския съвет от 31 януари, 2007 г. относно процедурите за разпределение на средствата за диагностика и болнично лечение на лица без доходи и/или лично имущество, поради което те не могат да участват в процедурата на здравното осигуряване, срокът, през който същите не следваше да са прехвърляли или продавали жилище, вила, земеделски или горски имот, беше съкратен от 5 години на 1 година, което им дава право диагностицирането и лечението им да бъдат поети от Министерството на труда и социалната политика. Измененията премахнаха и ограничението лицата да не са пътували в чужбина през последните 12 месеца.

През първите девет месеца от 2012 година, Агенцията за социално подпомагане е заплатила лечението на почти 1 200 души на стойност 820 239 лева. Бюджетните разчети възлизат на 2.5 млн. лева. Повече от 50% от бременните жени през 2011 г. не са имали здравни осигуровки. От общо 75 000 майки държавата е осигурила еднократно подпомагане на 42 050, които не са били здравно осигурени.

