

Ст. н. с. д-р Капка Стоянова      Ст. н. с. д-р Алла Кирова

**ПРИОРИТЕТИ И ПОЛИТИКИ  
ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО  
НА ДЕЦАТА**

**ГорексПрес**  
София, 2002

Монографията „Приоритети и политики за благосъстоянието на децата“ представя резултатите от научноизследователски проект с ръководител ст. н. с. доктор Капка Стоянова, секция „Макроикономика“, направление „Социална политика“ към Икономическия институт на БАН. Тя е посветена на изключително важните въпроси, свързани със създаването на подходяща социално-икономическа, включително семейна, среда, позволяваща постигането на възможно най-висока ефикасност на релацията „дете-майка-семејство“. Направен е опит да се предложат на социалната практика комплексно изследване на тези проблеми, както и политики и решения за благосъстоянието на децата.

Монографията е предназначена за държавните органи на национално и регионално равнище, НПО, за специалисти, работещи с деца, за научни сътрудници и студенти, както и за всички родители, които искат да научат своите права и да потърсят решение на проблемите си.

Монографията се публикува  
с любезното съдействие на фондациите  
„Християнски детски фонд на Великобритания“  
и „Европейски детски тръст“

**ПРИОРИТЕТИ И ПОЛИТИКИ  
ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА**

**PRIORITIES AND POLICIES FOR CHILD WELFARE**

Българска  
Първо издание

Всички права запазени  
© К. Стоянова, А. Кирова - автори, 2001

Предпечатна подготовка и печат  
Издателска къща „ГорексПрес“  
София, тел. 943 33 11, e-mail: [gorex@rtsonline.net](mailto:gorex@rtsonline.net)

**ISBN 954-616-099-7**





## The Christian Children's Fund of Great Britain

Християнски детски фонд на Великобритания (ХДФВ) е международна неправителствена организация със седалище в Лондон, която реализира проекти в 12 страни в Източна Европа, Азия, Африка и Латинска Америка. Мисията на организацията е да помага на Всяко Дете без оглед на пол, цвят на кожата, етническа и религиозна принадлежност. Програмата на ХДФВ в България стартира през 1992 г. Помощта е насочена пряко към децата и семействата в риск, като индиректно се подпомагат родителите и общностите, в които живеят. ХДФВ развива 11 дългосрочни проекта, в които са обхванати над 1300 крайно нуждаещи се деца и семейства в София, Пловдив, Велинград и Ракитово.

Проектите се осъществяват в партньорство с децата и техните семейства, както и с местните и държавни структури и НПО.



## The European Children's Trust *Giving every child a real home*

Европейски детски тръст (ЕДТ) е международна неправителствена организация също със седалище в Лондон, която оперира в 9 страни в Централна и Югоизточна Европа и в бившия Съветски съюз. ЕДТ работи съвместно с местните правителствени власти и неправителствени структури за реформиране системата на грижи за деца, твърдо вярвайки, че най-добрата среда за развитието на Всяко Дете, независимо от неговия произход и/или специални нужди, е семейната. В България организацията работи от 1998 г. Проектите се реализират в партньорство с общинските власти в Пловдив и в Хасково. Целта е да се демонстрират нови качествени и устойчиви услуги за деца в общността, алтернативни на институционалната грижа, които да предоставят повече възможности на децата да растат и да се развиват в семейна среда.

**ХДФВ и ЕДТ са в процес на сливане,  
обеднявайки опит, усилия и ресурси с общата цел да предоставят  
по-добри възможности за пълноценно развитие на Всяко Дете!**



## СЪДЪРЖАНИЕ

<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	9
<b>РАЗДЕЛ ПЪРВИ. БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА – СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКА СРЕДА И ПРИОРИТЕТНИ ПОЛИТИКИ</b> .....	11
<b>Глава 1. КОНЦЕПЦИЯ ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА</b> .....	13
1.1. Връзката между макроикономиката и благосъстоянието на децата – един подценен проблем .....	13
1.2. Опит за дефиниция и изграждане на система от индикатори за благосъстоянието на децата .....	18
<b>Глава 2. СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ИНДИКАТОРИ ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА</b> .....	24
2.1. Макроикономическите показатели като косвени индикатори за благосъстоянието на децата .....	24
2.2. Оценка на преките индикатори за благосъстоянието на децата .....	34
2.2.1. Социо-демографски показатели .....	34
2.2.2. Социално-икономически статус на семействата с деца .....	37
2.2.2.1. Семейства с безработни родители .....	38
2.2.2.2. Парични доходи на семействата с деца .....	39
2.2.2.3. Измерване измененията в детското благосъстояние чрез семейни екзистенц-минимуми .....	43
2.2.2.4. Съотношенията „парични разходи – парични доходи“ и „парични разходи – издръжка на живот“ .....	48
2.3. Предложения за допълване на официалната статистика с нови показатели, свързани с децата .....	54
<b>Глава 3. ПРЕВАНТИВНИ И ПРЕФЕРЕНЦИАЛНИ ПОЛИТИКИ ЗА ДЕЦА В РИСК</b> .....	57
3.1. Идентификация на децата в риск .....	57
3.2. Облекчаващи и стимулиращи политики за семейства с деца в риска бедност .....	60
3.2.1. „Семейна“ данъчна политика .....	62
3.2.2. Целеви политики за поддръжка и насърчаване на нискодоходните семейства с деца .....	65
3.2.3. Политики за превенция и реинтеграция на децата – „социални сираци“ .....	68
3.3. Селективни политики за деца в някои специфични рискове .....	72
<b>РАЗДЕЛ ВТОРИ. РЕЛАЦИЯТА „ДЕТЕ-МАЙКА-СЕМЕЙСТВО“: ЗАКОНОВА УРЕДБА, ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ</b> .....	79

<b>Глава 1. ЗАПЪЛВАНЕ НА БЕЛИТЕ ПОЛЕТА В СФЕРАТА НА РЕГЛАМЕНТИРАНЕ И ЗАЩИТА ПРАВАТА НА ДЕТЕТО</b> .....	82
1.1. Претворяване изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето – международен стандарт за закрила на децата .....	82
1.2. Реална промяна в системата за закрила правата и интересите на детето .....	85
1.3. Ефикасни форми на обществено посредничество при защита правата на детето .....	92
1.3.1. Детският омбудсман – обществен защитник на детските права .....	92
1.3.2. Семейната медиация .....	93
1.4. „Четвъртата власт“ – от позиция на „силата“ или на отговорността за децата? .....	95
<b>Глава 2. ПОЛИТИКИ ЗА РАВНОПОСТАВЕНОСТ НА ЖЕНАТА МАЙКА В СЕМЕЙСТВОТО И ПРОФЕСИЯТА</b> .....	98
2.1. Оценка на нормативната уредба за равнопоставеността на жените-майки .....	100
2.2. Предложения за допълване на законодателството и политики за подобряване на „семейната инфраструктура“ .....	106
2.2.1. Децата и професията – избор или съчетаване? .....	106
2.2.2. Майката започва работа, а децата – къде? .....	114
2.2.3. Партньорство в семейството – пожелание или практика? .....	117
<b>Глава 3. НОВИ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМИ ЗА ОБЛЕКЧАВАНЕ НА СЕМЕЙСТВОТО – ИЗГРАЖДАНЕ НА СИСТЕМА ОТ СЕМЕЙНИ ПОМОЩИ И ДОБАВКИ ЗА ДЕЦА</b> .....	119
3.1. Проблеми, свързани с действащото законодателство .....	119
3.2. Стартиралата реформа – актуални принципи, подходи и модели .....	120
<b>Глава 4. ТРАНСФОРМАЦИИ В СОЦИАЛНОТО ПОДПОМАГАНЕ И ОБСЛУЖВАНЕ, НАСОЧЕНИ КЪМ РИСКОВИТЕ СЕМЕЙСТВА С ДЕЦА</b> .....	129
4.1. Семейството като обект на социалното подпомагане – нов подход на държавна поддръжка .....	129
4.2. Реформата в нормативната уредба и оценка на социалната практика .....	130
<b>Глава 5. НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ СЕКТОР – ПАРТНЬОР НА ДЪРЖАВАТА И РЕСУРС ЗА СОЦИАЛНА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА И СЕМЕЙСТВАТА</b> .....	136
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	145
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ (на английски)</b> .....	148

## CONTENTS

<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>PART ONE. CHILD WELFARE: SOCIO-ECONOMIC ENVIRONMENT AND PRIORITISING POLICIES</b> .....	11
<b>Chapter 1. THE CONCEPT OF CHILD WELFARE</b> .....	13
1.1. Links between the macroeconomic environment and child welfare – an underestimated problem .....	13
1.2. The Attempting to define and create a system of child welfare indicators ..	18
<b>Chapter 2. SOCIO-ECONOMIC INDICATORS OF CHILD WELFARE</b> .....	24
2.1. The macroeconomic indicators as indirect indicators of child welfare .....	24
2.2. Estimates of direct indicators for child welfare .....	34
2.2.1. Socio-demographic indicators .....	34
2.2.2. Socio-economic status of families with children .....	37
2.2.2.1. Families with unemployed parents .....	38
2.2.2.2. Incomes of families with children .....	39
2.2.2.3. Assessment of the changes in child welfare through family existence minimums .....	43
2.2.2.4. The ratios „households’ expenditures- households’ incomes“ and „housholds’ expenditures – living maintenance“ .....	48
2.3. Suggestions for supplementing official statistical data with new indicators for children .....	54
<b>Chapter 3. PRIORITISING PREVENTATIVE POLICIES FOR CHILDREN AT RISK</b> .....	57
3.1. Identifying children at risk .....	57
3.2. Policies to support families with children at risk as a result of poverty .....	60
3.2.1. Family tax policy .....	62
3.2.2. Targeting policies supporting low-income families with children.....	65
3.2.3. Policies for prevention and reintegration of abandoned and institutionalised children .....	68
3.3. Selective policies for children at some specific risks .....	72
<b>PART TWO. CHILD-MOTHER-FAMILY: LEGISLATION, POLICIES AND PRACTICES</b> .....	79
<b>Chapter 1. FILLING THE BLANKS IN THE SPHERE OF LEGISLATION FOR PROTECTION OF THE RIGHTS OF CHILDREN</b> .....	82
1.1. Implementation of the UN Convention on the Rights of the Child – international standards for child protection .....	82
1.2. Real changes in the system for protecting the rights and interests of children .....	85

1.3. Efficient forms of public mediation for the protection of children's rights .....	92
1.3.1. Children's Ombudsman – public defender of the rights of children .....	92
1.3.2. Family mediation .....	93
1.4. The responsibility of the media towards children .....	95
<b>Chapter 2. POLICIES TO IMPROVE THE STATUS OF WOMEN AS MOTHERS AND PROFESSIONALS .....</b>	<b>98</b>
2.1. Assessment of the legislation on the equality of women as mothers .....	100
2.2. Suggestions for amendments to the legislation and politics for improvement of the family infrastructure .....	106
2.2.1. Can women have children and a profession or must they choose between the two? .....	106
2.2.2. A mother gets a job, and what happens to the children? .....	114
2.2.3. Is parental sharing of childcare a reality or wishful thinking? .....	117
<b>Chapter 3. NEW POLICIES AND MECHANISMS FOR FAMILY SUPPORT – CREATING A SYSTEM FOR FAMILY BENEFITS .</b>	<b>119</b>
3.1. Difficulties with current legislation .....	119
3.2. Principles, approaches and models of reform .....	120
<b>Chapter 4. CHANGES IN SOCIAL ASSISTANCE AND SERVICES PROVISION, TARGETING FAMILIES WITH CHILDREN AT RISK .....</b>	<b>129</b>
4.1. Targeting social assistance to the family – a new approach to state support .....	129
4.2. Reforming the legislative framework and the assessment of social practice .....	130
<b>Chapter 5. NON-GOVERNMENTAL SECTOR - STATE PARTNER AND RESOURCE FOR SOCIAL PROTECTION OF CHILDREN AND FAMILIES .....</b>	<b>136</b>
<b>CONCLUSION (in bulgarian) .....</b>	<b>145</b>
<b>CONCLUSION (in english) .....</b>	<b>148</b>

## ВЪВЕДЕНИЕ

Социалният феномен, наречен ДЕТСТВО, фокусира целите и действията, конкретните форми и подходи, идеите и съпричасността на всички, които се грижат то да е в унисон с интересите на детето, или доброто детство да е резултат от подобреното благосъстояние на децата.

Проблемите са комплексни, комплицирани, изискващи мултисекторален подход за тяхното решаване – като се започне от ранжирането на приоритетите, ефикасността на законодателството, изграждането на подходяща социална инфраструктура и се завърши с провеждането на действени политики за детското благосъстояние, резултат от висококвалифицирани решения.

*Защо избрахме понятието благосъстояние на децата?* Въпросът е риторичен – защото бихме искали все по-малко да се говори само за социална защита на децата и все повече стремежът да бъде създаването на такава социално-икономическа среда (и преди всичко семейна), която да предостави на децата качествено нови условия за съдържателно детство и за равен старт и шанс в живота.

*Защо се насочихме към децата, отглеждани в биологичното семейство?* Най-вече защото това е единствената среда, в която децата придобиват благонадеждна ценностна ориентация, пълноценни грижи и възпитание в сравнение с т.нар. институционално родителство. При това обсегът на изследването се стеснява до децата в рисков семейства и предимно в риска бедност. Този избор направихме, отчитайки и факта, че проблемите на децата в институциите са обект на множество проучвания както от държавни и местни органи, така и от неправителствени организации.

С оглед фундаменталната значимост на социално-икономическите аспекти на благосъстоянието на децата концентрираме вниманието си върху следните *изследователски задачи*: определяне системата от индикатори за неговото оценяване; извършване оценка на социално-икономическия статус и степента на обедняване на семействата с различен брой деца; идентифициране на възможните за децата рискове; извеждане на приоритетите и предлагане на съответни политики за ограничаване на детската бедност в контекста на семейството, като особено място се отделя на политиките по отношение на релацията “дете-майка-семейство”.

Съвкупността от посочените задачи се детерминира от *основната цел на изследването*: да се предложат на социалната практика нови подходи, механизми, политики и решения, съдействащи за постигане на качествени промени в най-висшата обществена ценност – детството на нашите деца.

Научното изследване е извършено в съавторство с равно участие на авторите.

Бихме искали да изразим нашата искрена благодарност към ръководителите на британските неправителствени организации Християнски детски фонд и Европейски детски тръст, които оцениха актуалността и важността на изследваните проблеми и спонсорираха публикуването на разработката като монография.



*„Децата са не само нашето бъдеще,  
те са и нашето настояще“*

*Каръл Белами,  
изпълнителен директор на УНИЦЕФ*

## **РАЗДЕЛ ПЪРВИ**

# **БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА – СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКА СРЕДА И ПРИОРИТЕТНИ ПОЛИТИКИ**



## ГЛАВА ПЪРВА

КОНЦЕПЦИЯ ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО  
НА ДЕЦАТА1.1. Връзката между макроикономиката  
и благосъстоянието на децата – един подценен проблем

На пръв поглед връзката между децата и макроикономиката изглежда твърде опосредствана и неизмерима. Не е случаен фактът, че този въпрос е в сравнително начален етап на проучване и в страните от Европейския съюз. Едва през последните няколко години вниманието на европейските експерти и изследователи се насочи на първо място към изясняване на конкретните проявления на връзката „макроикономика-деца“, както и към разработване на методи за нейното установяване и оценка на влиянието ѝ върху детското благосъстояние в количествен и качествен аспект. Необходимо е да се отбележи, че ако количествените констатации за връзките между макроикономиката и детското благосъстояние не бъдат подкрепени със съответни качествени оценки, съществува вероятност те да се приемат като недостатъчно достоверни.

Връзката между макроикономиката и децата е изследвана по косвен начин предимно в контекста на проблемите на жените, семейството, образованието, здравеопазването, околната среда и т. н. Показателно е мнението на известния шведски икономист д-р Стефан де Вилдер, че „няма икономическа политика, която е „неутрална“ към децата, дори политиката, която привидно влияе много слабо върху тях, може да работи в подкрепа или срещу правата на детето“<sup>1</sup>. От тук следва, че не е достатъчно политиката за ограничаване на детската бедност да се разглежда само като част от социалната политика, без да се свърже с макроикономическата политика. Необходимо е политиката за икономически растеж, привличане на инвестиции, създаване

---

<sup>1</sup> „Децата, икономиката и Европейският съюз – към политика, настроена приятелски към децата“, издадена от „Спасете децата“, Швеция от името на Международния алианс „Спасете децата“ – европейска група, София, 2000, с. 14.

на работни места, както и фискалната политика да бъдат обвързани със съответните показатели за човешкото развитие и по-конкретно за развитието на децата.

В тази връзка възниква твърде важният въпрос за дългосрочния ефект от инвестирането в децата. Макроикономистите-практици, изготвяйки макрорамката на развитието, дават предпочитания на инвестиции, носещи пряк и бърз резултат, пренебрегвайки сравнително по-дългосрочните „печалби“ от инвестирането в децата – за самите деца, за семействата, обществото, държавата, както и за интеграцията ни в международната общност. Задачата на макроикономистите-изследователи е да разкрият и да анализират връзката между макроикономиката и децата с цел те да станат „видими“ в макроикономическата политика и при взимането на решения. Убеждаването на управляващите да инвестират в децата е необходимо да се базира на анализ на разходите и ползите от „правенето или неправенето“ на съответни инвестиции. Като пример може да се посочат резултатите от извършено в Калифорния изследване, които показват, че всеки долар, изразходван за превантивни програми за деца, води до спестяване на средства в размер на 1.40 долара, предназначени за детски съд и за системите за прилагане на закона<sup>2</sup>.

Като се имат предвид оценките на европейските експерти за необходимостта от поставяне на въпроса за връзката между благосъстоянието на децата и макроикономиката в дневния ред на ангажираните институции както в Европейския Съюз, така и в цяла Европа, смятаме, че това с още по-голяма сила важи за България. Известно е, че в нашата социално-икономическа практика прилагането на действащото законодателство, пряко или косвено свързано с децата, много често е нискоефективно поради липсата на ресурси, резултат в значителна степен от недостатъчно фокусирана върху децата макроикономическа политика.

Изследванията в тази област се определят като приоритет на социално-икономическата политика в страните-членки на ЕС, което би трябвало да се отнася в същата степен и за страните кандидат-членки. В съответствие с това и за България следва да са валидни *формулираните в Европейския съюз цели на тази политика*:

- да насърчи икономистите да започнат разработката на методи за анализ на влиянието на икономическата политика върху правата на детето;
- да стимулира анализа и измерването на прекия и косвения ефект от въздействието на макроикономическата политика върху децата;
- да препоръча на неправителствените организации (НПО), работещи в

<sup>2</sup> По материали от Семинара по макроикономика и права на детето, проведен в ЮАР, 2-6 ноември 1998 г.

областта на правата на детето, да включат тази проблематика в обхвата на своята дейност.

Бихме искали да отбележим, че не си поставяме целта да се извърши всеобхватно изследване на връзката „макроикономика – деца“, което би могло да бъде обект на самостоятелно проучване. С оглед значимостта и актуалността на този проблем и съобразявайки се с изискванията за присъединяването на България към ЕС, преценяваме, че *на настоящия етап е особено важно*:

- да се обоснове самата необходимост от такива изследвания;
- да се предложат теоретични постановки за насоките на изследване на връзките между макроикономическите показатели и политики и въздействието им върху децата;
- да се посочат подходящи методи за анализ на връзката „макроикономика – деца“.

*В схематичен вид връзките между макроикономическата политика и децата* могат да се представят като спирала, началната точка на която е детето. С постепенното разширяване на спиралата във все по-голяма степен връзките се „разхлабват“ и стават по-опосредствани:

1. Първият кръг на спиралата обхваща законодателството, политиката и разходите, насочени пряко към децата, т. е. сферите и мерките, предназначени да защитават правата на детето, провъзгласени в Конвенцията на ООН за правата на детето.

2. Следват икономическата и социалната политика, влияещи върху жизнения стандарт на семействата с деца.

3. Разширяването на спиралата продължава с политиките, провеждани в рамките на единния европейски пазар, детерминиращи националните политики, които имат косвено влияние върху децата – обща фискална, валутна, търговска и други политики<sup>3</sup>.

4. Последният кръг отразява процеса на глобализация с разностранните му положителни и отрицателни ефекти върху децата и техните семейства и оценката на това доколко разполагаемите ресурси позволяват да се участва в международното коопериране за реализация на изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето<sup>4</sup>.

Възможните *насоки за търсене и анализиране на конкретни релации са*: икономическият растеж и благосъстоянието на децата; структурната реформа и

<sup>3</sup> Влиянието на единния пазар върху децата е възможно да се разглежда в следните сфери: детски труд, защита на работещите бременни жени; съотношение „работа-семеен живот“; правото на живот, образование и работа в друга страна, както и хармонизацията на някои стандарти за безопасност и по-специално за безопасност на стоките за деца.

<sup>4</sup> По-нататък: конвенцията.

влиянието ѝ върху семействата с деца; финансово-паричната и фискалната политика и въздействието им върху семейните доходи; фирменият капитал и ефектът му върху семействата; безработицата и децата; реалните доходи и детската бедност в контекста на семейството; социалната политика и децата в риск; активизирането на социалния капитал и интересите на децата. Посочените релации изразяват твърде сложни взаимоотношения, които трудно се поддават на количествено измерване. Освен това необходимо е да се отбележи, че в социално-икономическата теория и практика както в Европейския съюз, така и у нас все още не са разработени подходящи методи за анализ и оценка на влиянието на макроикономическата политика върху защитата на интересите на детето. На световно и европейско равнище съществуват ограничен брой анализи и оценки, които косвено отразяват това взаимодействие:

– УНИЦЕФ – няколко изследвания за детската бедност и промените в благосъстоянието на децата в контекста на макроикономическата политика и правата на детето<sup>5</sup>;

– Великобритания – проведеният през 1999 г. анализ на Финансовия закон на Великобритания от гледна точка на въздействието му върху децата (подходящо облагане, въвеждане на детски данъчен кредит, семейно данъчно облагане)<sup>6</sup> чрез използване на модела за данъчно облагодетелстване с цел да се моделира ефектът от промените в семейния доход върху децата;

– Швеция – изследване от 1997 г. на д-р Стефан де Вилдер „Децата и икономическата политика – към алтернативен национален бюджет“, в което се разглеждат безработицата, валутната, фискалната и социалната политика и тяхното влияние върху семействата с деца;

– Норвегия – правителството ежегодно публикува доклад „Фокус върху децата и младежта – цели на правителството и приоритетни сфери в държавния бюджет“ за бюджетните мерки за подобряване благосъстоянието на децата и младите хора;

– ЮАР – проект „Бюджет за децата“ от 1997 г., в който се разглеждат пет ключови сектора на държавния бюджет, свързани с развитието на децата – благосъстояние, здравеопазване, образование, правосъдие, полицейска

<sup>5</sup> Atkinson, A.B. „EMU, Macroeconomics and Children“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, 1998; Olga Canto-Sanchez and Magda Mercader-Pratts „Child Poverty in Spain: What Can Be Said?“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, 1998; John Micklewright and , Kitty Stewart „Is Child Welfare Converging in the EU?“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, 1999; John Micklewright and Kitty Stewart „Child Well-being in the EU and Enlargement to the East“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, 2000; Jane Falkingham „From Security to Uncertainty: the Impact of Economic Change on Child Welfare in Central Asia“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, 2000.

<sup>6</sup> Харкер, Л. „Финансовият закон за 1999 г. – въздействието върху децата“, „Сласете децата“, Великобритания.

защита. В ЮАР е разработен и аналитичен метод за разкриване на връзката между разходите на правителството за социални услуги за деца, достъпа на децата до тях и въздействието им върху детската бедност в страната.

Очевидно извършените изследвания на връзката „макроикономика-деца“ не са достатъчни, особено по отношение на разработването на методи за по-пряко обхващане на тази връзка, както и с оглед на необходимостта от съответни международни сравнения. Затова европейските експерти препоръчват да се стимулира разработването на методи и извършването на анализи на връзката „макроикономика-деца“ както на международно, така и на регионално и национално равнище.

Като основен се препоръчва *методът на анализ на държавния бюджет* и по-конкретно на дела на разходите в бюджета, предназначени пряко или косвено за децата<sup>7</sup>. Смятаме, че този метод е необходимо и възможно да се приложи и в България, като се анализира съотношението между разходите в бюджета и благосъстоянието на децата. С оглед да се избегне опасността от социална изолация на децата в риск трябва да се осигури:

- прозрачност на държавния бюджет;
- обвързването му с провеждането на рационална регионална политика;
- анализ на разходите за децата по преки бюджетни линии и програми;
- оценка на косвените разходи за децата чрез анализ например на разходите за жените, семействата и младите хора;
- анализ на степента, в която разходите от държавния бюджет са фокусирани върху децата, и особено в контекста на изискванията за благосъстоянието на децата с оглед на присъединяването към ЕС.

Непосредствената оценка на „детското измерение“ на държавния бюджет би могла да се извърши в следните насоки:

– Изследване степента на отразяване в приоритетите на бюджета на изискванията на конвенцията и на други международни и национални нормативни актове, свързани с децата.

– Анализирание на отделните бюджетни линии с цел да се установи доколко са обхванати децата и по-конкретно – дали са засегнати интересите на различни рискови групи деца.

– Съпоставяне на предвидените в бюджета разходи за децата с фактическото му изпълнение.

– Оценка на ефекта от направените преки и косвени разходи върху благосъстоянието на децата.

– Проучване доколко бюджетните средства, предназначени за семейни плащания, достигат до децата.

<sup>7</sup> Виж цит. изт. „Децата, икономиката и ЕС...“.

– Анализиране политиката на разходи на главните донори – СБ, МВФ, ООН, ЕС, НПО и други.

Методът „анализ на бюджета“ е особено необходимо да се използва в нашата социално-икономическа практика поради сравнително високата степен на ограниченост на ресурсите и фактически „невидимата“ позиция на децата в държавния бюджет. Резултатите от такъв анализ ще позволят да се въздейства върху вземащите решения органи да отчетат влиянието на макроикономическата политика върху децата и да повишат целевия характер на бюджетните средства. Препоръчваме методът „анализ на бюджета“ да се конкретизира съобразно структурата на държавния ни бюджет, в резултат на което ще се прецени необходимостта от извършването на промени в нея с цел да се „почувства“ реалното присъствие на децата. В тази връзка целесъобразно е да се намери пресечната точка между целите на разработващите бюджета органи и съответните научно-приложни изследвания, насочени към анализ и оценка на влиянието на макроикономическите ресурси върху децата. Многоаспектният характер и сложността на прилагането на този метод предполагат интердисциплинарен подход при изследването и установяването на прякото и косвеното въздействие на отделните бюджетни линии върху децата. Поради това по-нататък в настоящето изследване се акцентира върху използването на социално-икономическите индикатори за детското благосъстояние като метод за анализ и оценка на връзката „макроикономика-деца“.

## 1.2. Опит за дефиниция и изграждане на система от индикатори за благосъстоянието на децата

Проблемът за определянето и систематизирането на индикаторите за благосъстоянието на децата въпреки своята значимост досега реално не е стоял на дневен ред в нашата социално-икономическа теория и практика. Неговото решаване изисква преди всичко да се изясни и във възможно по-висока степен да се идентифицира *съдържанието на понятието „благосъстояние на детето“*.

Проучването на международните документи<sup>8</sup>, третиращи детството и юношеството, ни дава основание да обобщим, че в тях понятието „благосъ-

<sup>8</sup> Световна декларация за оцеляване, защита и развитие на децата, 1990 г.; План за действие за прилагане на Световната декларация, 1990 г.; Европейска социална харта (ре-визирана), ратифицирана от България през 2000 г.; Декларация на ООН за правата на детето от 1959 г.; Конвенция на ООН за правата на детето от 1989 г.; Декларация на ООН за социалните и правните принципи относно защитата и благосъстоянието на децата и по-специално относно отглеждането и осиновяването според националното и международното право от 1986 г.; Декларация на ООН за социалния прогрес и развитие от 1969 г. и други.



стояние на детето“ се използва в различни аспекти, но без да се дава дефиниция за неговата същност и обхват. Другите използвани в посочените документи понятия като „жизнен стандарт“, „качество на живот“, „благоденствие“, „хармонично развитие“, „защита“, „закрила“ в контекста, в който се употребяват, всъщност представляват в някои случаи синоними, а в други – съставни части на благосъстоянието на децата. Затова смятаме, че понятието „благосъстояние на детето“ има по-широк обхват и е най-подходящо да се използва при определянето на адекватни политики за тяхното развитие. С оглед целите на изследването е необходимо да се формулира работно определение на понятието „благосъстояние на детето“, съобразявайки се със съответните по-важни международни норми и принципи:

- децата да живеят „достойно и свободно“;
- да се ползват от „плодовете на социалния прогрес“;
- да живеят в семейна среда;
- да им бъде осигурен жизнен стандарт, съответстващ на „нуждите за физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие“;
- да им бъдат осигурени „здравословен растеж и развитие“;
- да имат равни възможности за образование, което да развива техните способности и „възгледи за морална и социална отговорност“;
- да се осигури специализирана грижа за лишените от семейна среда;
- да се предоставят необходимите условия от страна на държавата в максимално възможна степен за оцеляването и развитието на всички деца чрез съответни защитни и подпомагащи мерки и механизми, включително за семействата с деца.

Без да претендираме за всеобхватност при определяне същността на понятието „благосъстояние на детето“, **предлагаме следната работна дефиниция:** *Благосъстоянието на детето е съвкупност от взаимносвързани елементи – материална осигуреност, физическо, умствено и емоционално здраве, образователно равнище, етично поведение, морална култура и социална приобщеност, които се предопределят от степента на развитие на семейната и обществената социално-икономическа среда.* Определено по този начин, благосъстоянието на децата има динамичен характер, като чрез конкретното му проследяване във времето и пространството с използването на съответни индикатори се създава възможност за установяване степента на неговото изменение. Очевидно благосъстоянието не трябва да се възприема само като категория с положителни измерения. То може да се „придвижва“ от по-ниски към по-високи количествени и качествени стойности и обратно, съобразно спецификите и измененията в националните условия. В този ред на мисли, ако хипотетично се приеме, че целта на политиките за благосъстоянието е постигане на „пълноценно“ развитие на децата, то би могло

да се твърди, че най-високата степен на благосъстоянието е благоденствието. Без съмнение е обаче относителният характер и на това понятие.

Основен проблем при определяне равнището на детското благосъстояние е *изборът на подходящи за целта индикатори*. Многоаспектният характер на благосъстоянието предопределя невъзможността да се обхванат всичките му проявления поради „неизмеримостта“ на някои от неговите елементи, от една страна, и вследствие липсата на достатъчна по вид и обхват статистическа информация, от друга страна. Тези трудности предполагат намирането на известен компромис между желаното и възможното чрез ограничаване набора от индикатори. Логично е той да включва такива индикатори, които в най-висока степен притежават необходимата представителност.

За определяне на съвкупността от индикатори за детското благосъстояние няма универсална рецепта за всички страни. Техният подбор е в зависимост от различните социално-икономически условия – примерно в развиващите се страни индикаторите са свързани предимно със социо-демографски характеристики, докато в развитите страни се акцентира в по-голяма степен върху такива, отразяващи негативните последици от „хай-тек обществото“ (high-tech society).

От концептуална гледна точка важен е и въпросът за избора на индикатори в зависимост от различните етапи на детския жизнен цикъл – част от тях се отнасят за всички деца, а други са специфични за отделните възрастови групи.

Необходимо е да се отбележи също, че обхватът на съвкупността от индикатори за детското благосъстояние зависи от тяхното предназначение: за определяне равнището на благосъстоянието в дадена страна или за международни сравнения. Последното предполага стесняване на техния обхват поради несъпоставимост на информацията за отделните страни, както и липсата на консенсус за конкретния набор от индикатори и за методите за тяхното измерване. Трябва да се подчертае, че в Европейския съюз все още няма общоприета система от индикатори за детското благосъстояние. През последните години изследванията в тази област се осъществяват от Интернационалния център за развитие на детето към УНИЦЕФ във Флоренция – Италия. Те се базират на разработената от експертите в този център система от индикатори, с помощта на които се извършват международни сравнения: между страните-членки на ЕС; между тях и кандидатстващите източноевропейски страни; между развиващите се страни. Системата на УНИЦЕФ включва пет основни групи индикатори:

### ***1. Икономическо благосъстояние:***

1. БВП на лице от населението;
2. Детска бедност – дял на децата, живеещи в семейства с доходи под 50 % от средния доход за страната;

3. Деца в семейства с безработни;
4. Безработица при младите хора между 20 и 24-годишна възраст.

### **II. Смъртност:**

1. Смъртност на децата под 5-годишна възраст;
2. Смъртност при пътнотранспортни произшествия на деца между 5 и 14-годишна възраст;
3. Самоубийства на младежи между 15 и 24-годишна възраст.

### **III. Образование:**

1. Разходи за образование в процент от БВП;
2. Обхват на 16-годишните в образователната система.

### **IV. Младежка фертилност:**

1. Ранна раждаемост (при 15-19-годишните).

### **V. Удовлетвореност от живота:**

1. Относителен дял на „удовлетворени“ или „много удовлетворени“ от живота младежи на възраст между 15 и 19 години<sup>9</sup>.

Авторите на тази система отчитат факта, че тя обхваща сравнително ограничен брой индикатори за детското благосъстояние, но засега тя все още не може да бъде разширена поради липса на подходяща информация.

Въпросът за необходимата информация е основен и за България при определяне на индикаторите за благосъстоянието на децата. За отбелязване е, че у нас в процеса на подготовката за присъединяване към ЕС вниманието се концентрира предимно върху главните макроикономически показатели, както и върху равнището на общото благосъстояние. Считаме обаче, че с оглед постепенното сближаване със страните-членки на ЕС, е целесъобразно да се акцентира и върху оценката на детското благосъстояние – въпрос, който все още у нас се подценява. Във връзка с това наред с осъществяването на рационален избор на съответни индикатори е необходимо да се разшири официалната статистическа информация с допълнителни показатели, позволяващи извършването на анализ и оценка на процеса на сближаване в тази сфера.

*Определянето на системата от индикатори за благосъстоянието на децата в България зависи от нейното предназначение в два аспекта: за вътрешни цели – оценка на детското благосъстояние и разработване на макрорамка, фокусирана върху децата, и за целите на международни сравнения с ог-*

---

<sup>9</sup> Използват се данните от провежданото на шест месеца в страните-членки на ЕС, от 1973 г. насам изследване „Евробарометър“.

лед присъединителните процедури (за тази цел би могло да се използва системата от индикатори на УНИЦЕФ).

Имайки предвид предложеното по-горе работно определение на понятието „благосъстояние на детето“, очевидно е, че за неговото оценяване е необходимо да се обхване и анализира много широк кръг от индикатори, отразяващи твърде разностранните му проявления. Едно такова изследване предполага интердисциплинарен подход, поради което с оглед на професионалната ни специфика концентрираме нашето внимание върху социално-икономическите аспекти на детското благосъстояние.

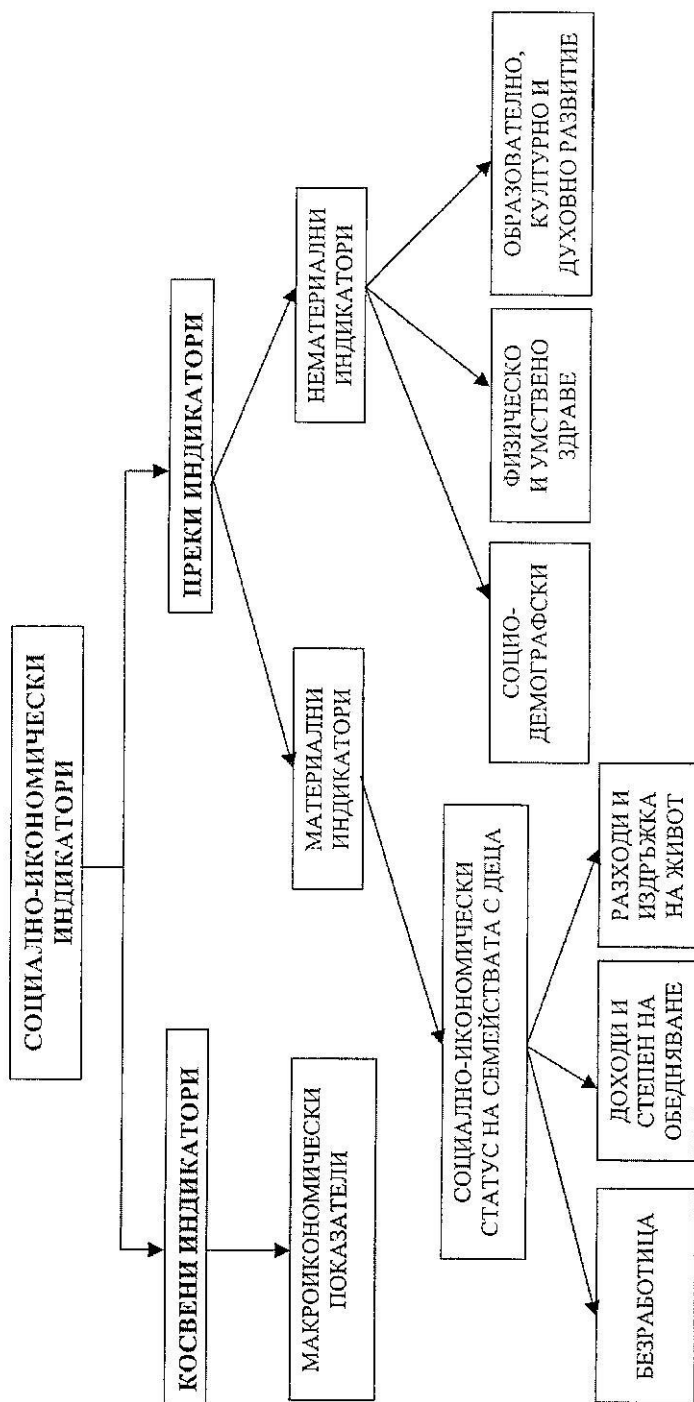
В съответствие с така поставената цел предлагаме разгърнатата структура на *системата от социално-икономически индикатори за благосъстоянието на децата*. Преди всичко, съобразявайки се с характера на тяхното влияние върху измененията в равнището на благосъстоянието, тези индикатори могат да се класифицират като *косвени и преки*. Косвени индикатори са макроикономическите показатели, които имат сравнително по-осезаемо въздействие върху благосъстоянието на семействата и опосредствано – на децата. Преките индикатори включват две основни групи – *показатели за материално и нематериално благосъстояние*, непосредствено фокусирани върху децата. Първата група обхваща индикатори за социално-икономическия статус на семействата с деца и за степента на тяхното обедняване. Към втората група се отнасят показатели за: социо-демографско развитие, физическо и умствено здраве, образователно, културно и духовно развитие на децата<sup>10</sup>.

Предложената система от социално-икономически индикатори би могла да се представи в следния схематичен вид (виж схема 1).

<sup>10</sup> В изследването ще обхванем само част от нематериалните индикатори, които имат по-пряка резултативна зависимост от материалните индикатори.

Схема 1

ИНДИКАТОРИ ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА



## ГЛАВА ВТОРА

**СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ ИНДИКАТОРИ  
ЗА БЛАГОСЪСТОЯНИЕТО НА ДЕЦАТА****2.1. Макроикономическите показатели като косвени  
индикатори за благосъстоянието на децата**

В процеса на трансформация към пазарна икономика децата като най-уязвима социална група са особено чувствителни към макроикономическите шокове и колебания, съпроводжани с тежки и с дълготраен негативен ефект социално-икономически последици за тях: демографския срив; ниската степен на качество на живот на децата; разширяването обхвата на децата в екстремни жизнени ситуации. Разработването и провеждането на ефикасни политики за тяхното преодоляване от типа „спешна интервенция“, социална превенция и социална защита, адекватни на ориентираните към бъдещето национални интереси в тази област, се предопределят от състоянието и развитието на макроикономиката. Очевидно макроикономическата политика е основен фактор за промени в благосъстоянието на децата, респективно за бъдещето на нацията – по данни от преброяването на населението към 1 март 2001 г. децата са близо 20 % от населението, т. е. всяко пето лице в страната е дете.

Основните макроикономически показатели са възприети от нас като косвени индикатори за благосъстоянието на децата. Чрез тях е възможно да се оценят степента на икономическа сигурност, както и измененията в социално-икономическите характеристики на семействата с деца. Отчитайки все още на практика формалната връзка между макроикономиката и социалната политика, както и високата им корелационна зависимост, е необходимо да се отбележи, че постигнатите финансова стабилност и сравнително устойчив икономически растеж в последните години са важни предпоставки за осъществяване на реална социална насоченост на макроикономическата политика. От гледна точка на благосъстоянието на децата подценяването на социалния аспект на макроикономическата политика, дори в условия на устойчив растеж, може да доведе до парадоксални последици. При незначителни разлики в икономическия растеж в страните-членки на ЕС, се забелязват съще-

ствени различия по отношение на свързаните с детското благосъстояние индикатори – например във Великобритания относителният дял на децата в бедни домакинства и в домакинства с безработни родители е най-висок<sup>1</sup>. Очевидно не е достатъчно само постигането на висок устойчив икономически растеж, а на растеж, създаващ възможности за перспективност на икономиката, за разкриване на работни места, за ограничаване на бедността и в крайна сметка за реални „инвестиции“ в децата. Това с особена сила важи за България, тъй като след продължителен период на икономическа стагнация и начален етап на стопанско съживяване от значимост е провеждането на такава макроикономическа политика, която във възможно най-висока степен да бъде съобразена с приоритетите на социалната политика за семействата с деца. В съответствие с това целта на изследване влиянието на косвените индикатори върху детското благосъстояние е да се очертаят възможните сфери, където би трябвало да се засилят социалните, респ. детските, измерения на макроикономическата политика.

Синтезиращ показател за жизненото равнище е растежът на *брутния вътрешен продукт на човек от населението* (БВП). В това си качество той се използва за „измерване“ равнището на стандарта на живот, особено за целите на международни сравнения. От началото на преходния период и особено през годините на икономическата криза – 1996 и началото на 1997 г., БВП се характеризираше със задълбочаващи се отрицателни стойности и едва от 1998 г. регистрира положителен растеж от 3.5 % с тенденция на нарастване, като през 2000 г. достигна 5.8 %<sup>2</sup>. В резултат на това БВП на човек от населението нарасна от 1224 щ. дол. за 1997 г. на 1459 щ. дол. за 2000 г. Този сравнително висок растеж се дължи преди всичко на проведената структурна реформа, в резултат на което частният сектор създаде 61.3 % от БВП и 69.3 % от брутната добавена стойност през 2000 г., а към 1.10.2001 г. този дял нараства на 71.5 %. От гледна точка на равнището на благосъстоянието на семействата с деца от значение са структурните съотношения на крайно използвания БВП и по-конкретно – относителният дял на крайните потребителски разходи на домакинствата. Аналогични на тенденцията в развитието на БВП са и измененията в тези разходи – от 69.9 % през 1997 г. на 71.6 % през 2000 г. Съответно на спада в нарастването на БВП през 2001 г. до 4.8 % налице е известно намаляване на индивидуалното потребление на домакинствата с 0.2 %.

<sup>1</sup> John Micklewright & Kitty Stewart “Child well-being and social cohesion”, “New Economy”, 2000, vol. 7, issue 1.

<sup>2</sup> Използваната в изследването статистическа информация е от официалните публикации на НСИ (“Статистически годишник”, “Статистически справочник”, “Социално-икономическо развитие”, “Бюджети на домакинствата”, “Основни макроикономически показатели”, “Заетост и безработица” и други), освен ако не е посочен друг източник.



За да не се превърне този спад в тенденция, е необходимо ускорено завършване на структурната реформа, както и създаване на условия за благоприятен бизнесклимат в страната. За отбелязване е обаче, че по отношение на приватизацията 2001 г. е най-слабата от 1993 г. насам. Наред с това резултатите от провежданите от НСИ редовни месечни анкети с бизнесмени за състоянието на икономическата среда показват, че през декември 2001 г. оценките за по-добър бизнесклимат са се понижали с 2.5 пункта. Очевидно и влошаването на условията за бизнес рефлектира в понижаването на растежа на БВП.

Докато влиянието на измененията в БВП е опосредствано, то инфлационните процеси въздействат по-осезаемо върху семейното, респективно детското, благосъстояние. През първите години на прехода *инфлацията* нарастваше спираловидно и достигна най-високата си стойност от 578.6 на сто през 1997 г. спрямо 1996 г. В резултат на въвеждането на паричния съвет и проведената стабилизационна политика инфлацията рязко спадна през 1998 г., след което продължи да нараства предимно под влиянието на международни фактори, но със сравнително ниски темпове, като за 2000 г. възлезе на 11.3 %. Впоследствие инфлацията спадна до твърде ниски стойности – 0.9 % през август 2001 г. спрямо декември 2000 г. От септември 2001 г. започна сравнително по-чувствителното ѝ повишаване, като за цялата 2001 г. тя достигна 4.8 %. Като се имат предвид увеличаването на цените на енергоносителите и на други важни за благосъстоянието на семействата с деца стоки и услуги, както и драстичното повишаване на данъците и таксите, би могло да се очаква по-нататъшно „разширяване“ на инфлационната спирала с нарастващ темп. Тази тенденция ще се очертае по-видимо чрез измерване на инфлацията с използването на малката потребителска кошница, определена от НСИ. Основание за това твърдение ни дава разликата във величината на инфлацията за октомври 2001 г. (от 1 октомври се повишиха цените на енергоносителите), измерена от НСИ с малка и голяма кошница – съответно 4.6% и 4.0%.

Като резултатен показател от съвместното влияние на растежа на БВП и инфлацията индексът на *реалните доходи* за периода 1990-1997 г. спрямо 1989 г. се характеризираше с твърде ускорена динамика на понижаване – от 96.2 % през 1990 г. на 28.4 % през кризисната 1997 г., или реалните доходи на населението се намалиха над три пъти от началото на прехода. В следващите години започна постепенното им нарастване, като през 2000 г. индексът на реалните доходи спрямо 1997 г., нарасна с 30.2%. Тези икономически процеси се съпътстваха със силна диференциация и поляризация на доходите на населението, която, измерена с *Джини коефициента*, показва следните стойности: за 1997 г. той е 0.34, а за 2000 г. отбелязва известно понижаване –



0.31. Очевидно успоредно с повишаването на реалните доходи е протичал процес на стесняване дистанцията между двата подоходни полюса. Като се имат предвид определеното в макрорамката намаляване темпа на нарастване на БВП до 3,5 % за 2002 г., както и замразяването на минималната работна заплата и незначителното повишаване от 10 % на заплатите в бюджетната сфера, би могло да се очаква, че досегашната тенденция на умерен реален ръст на доходите, характерна за последните четири години, по всяка вероятност ще бъде с обратен знак. Тази твърде възможна тенденция е особено обезпокоителна от гледна точка на семейното благосъстояние в контекста на присъединяването на България към ЕС. В потвърждение е оценката, дадена от Еврокомисията за България в края на 2001 г.: „По всички икономически показатели, с изключение на доход на глава от населението, България има шанс за присъединяване към ЕС“<sup>3</sup>.

По-съществено влияние върху жизнения стандарт на семействата с деца оказва непрекъснато повишаващата се степен на *безработица*. През първите години на промените реална структурна реформа не се провеждаше, поради което безработицата нарастваше със сравнително бавни темпове. Имитацията на структурна реформа обаче доведе до спад в икономиката и доходите, което от своя страна наложи нейното спешно и мащабно провеждане. Запазването на постигнатата финансова стабилност изискваше ликвидация на субсидираните от държавата губещи предприятия, което доведе до повишаване коефициента на безработица – от 13.7 % към 31 декември 1997 г. на 17.5 % – 2001 г.

Нарастването на безработицата предизвиква сериозни икономически и социални последици за семействата с деца. Именно поради това този макроикономически показател се възприема като един от косвените индикатори с по-непосредствено въздействие върху благосъстоянието на децата. Резултатите от проведено национално представително изследване на промените в жизненото равнище и стратегиите на населението през 1998 г.<sup>4</sup> показват, че 23.2 % от анкетираните домакинства с едно или две деца са с един безработен родител и 26.0 % са с двама безработни. В известна степен съществуващата информация за коефициента на младежката безработица във възрастовата група 15-24 г., която към декември 2000 г. възлиза на 34.2 % и е два пъти по-висока от общата безработица, дава възможност за следната констатация: от една страна, тук се включват безработните непълнолетни младежи, и от друга, млади семейства с малки деца. Бихме искали да отбеле-

<sup>3</sup> Изявление на вицепремиера Н. Василев, цит. във в. „Демокрация“, 26 ноември 2001 г.

<sup>4</sup> „Социални последици от въвеждането на паричния съвет в България“, ЦИД, София, 1999 г.

жим, че наред с очевидните последици за материалното благосъстояние на семействата с деца безработицата поражда и редица негативни социални и психологически ефекти върху децата и младежите.

Тези факти трябва да провокират промени в приоритетите на макроикономическата политика на държавата по отношение заетостта на младежи, на родители на непълнолетни деца и особено на самотни майки<sup>5</sup>. При разработването на конкретни програми за заетост трябва да се отчита и проблемът, свързан с характерната за семействата с деца по-ограничена трудова мобилност – възникват трудности, нарушаващи стабилността на семейството при промяна на местоживеенето, и травмиращи психиката на децата от смяна на училището и социалната среда.

Съществена съставна част на макроикономическата политика е провежданата *фискална политика*. Тя представлява важен фактор за постигане на макроикономическа стабилност. Без да навлизаме в подробности за влиянието на разходите за данъци върху благосъстоянието на децата, бихме искали да подчертаем, че трябва да се намери баланс между нейните две основни социални функции: от една страна, да предоставя възможност държавата да повиши дела на социалните разходи в държавния бюджет, и от друга, да създаде предпоставки за нарастване на разполагаемите доходи на семействата и особено на тези с деца. Реализирането на тези социални функции предполага фискалната политика да бъде насочена към насърчаване на бизнеса, особено на малкия и средния семеен бизнес, в резултат на което ще се създадат условия за по-висок икономически растеж.

Веднага трябва да се подчертае, че тези икономически и социални функции на фискалната политика са силно ограничени от все още високия дял на *държавния дълг* в бюджета въпреки устойчивата тенденция на неговото намаляване през периода след 1997 г., очертала се за първи път в последните 15 години. По предварителни разчети външният дълг за 2001 г. възлиза на около 8.5 млрд. щ. дол. През същия период натрупаният главно в резултат на т. нар. лоши кредити вътрешен дълг беше сведен до приемливи размери – 1 млрд. щ. дол.<sup>6</sup> Очевидно е, че в бъдеще определящо ограничително влияние върху размера на социалните разходи ще продължава да има външният

<sup>5</sup> Като положителен момент в преоценката на приоритетите трябва да се посочи постановката в Закона за насърчаване на заетостта от декември 2001 г., съгласно която на работодател, който наема на работа по трудов договор за срок от 12 месеца регистрирани безработни жени-самотни майки (осиновителки) и/или майки с деца до 3-годишна възраст, сумите за трудово възнаграждение и дължимите вноски са за сметка на работодателя за ДОО и НЗК (чл. 53).

<sup>6</sup> Данните са от „Българската икономика. Предизвикателства на прехода“, УНСС, София, 2001, с. 147.

дълг, особено като се има предвид, че в близките години предстоят плащания по него в размер на 1.2 млрд. щ. дол. годишно.

Фискалната политика определя приходната част на *държавния бюджет* (ДБ), което от своя страна разкрива възможностите за усъвършенстване структурата на разходната част и по-конкретно на нейните социални позиции. Ако се направи паралел със семейния бюджет, бюджетът на държавата също така трябва да осигурява средства за посрещане на социалните плащания. В последните години ДБ в България придоби все по-социален характер, като делът на социалните разходи в него през 2000 г. е над 50 %. Анализът и оценката на разходите в ДБ от гледна точка на децата трябва да разкрият както преките, така и косвените бюджетни линии, насочени към тях. Твърде окрупнените позиции на социалните разходи, в които ДБ се публикува официално, не дават достатъчно възможности да се измери по-прецизно делът на социалните разходи, фокусирани върху децата. Известна представа за динамиката на държавните разходи за деца предоставят данните за плащанията по линия на социалното осигуряване и на социалното подпомагане (помощи по УНР): за периода 1997-2000 г. разходите за деца от бюджета на социалното осигуряване са нараснали 1.4 пъти, от бюджета на социалното подпомагане – 2 пъти, а общо плащанията за деца от двата източника на финансиране – 1.6 пъти. (виж таблица 1).

Трябва да се отбележи, че задълбочен анализ и оценка на детското измерение на разходите в ДБ не е извършван в България. Това произтича и от факта, че е твърде трудоемко да се извлекат пряко насочените към децата социални разходи от други бюджетни линии, свързани със социалното осигуряване, подпомагането и грижите за семейството, както и с образованието и здравеопазването. От тази гледна точка оценката на въздействието на бюджета върху децата трябва да се осъществява чрез анализ на първичните източници на информация, свързана с неговото разработване. Смятаме, че при разработването на ДБ държавните органи трябва да отчитат действително необходимите разходи за издръжката на децата. В противен случай в резултат на това, че държавата е „икономисала“ от тяхната издръжка, загубите за семейството и обществото ще се мултиплицират във времето. Държавните органи трябва да се ръководят от принципа, че инвестициите, вложени в децата, са с най-голяма възвръщаемост.

Както посочихме по-горе, втората социална функция на фискалната политика се състои в създаването на законодателни предпоставки, осигуряващи повишаване на разполагаемите доходи на населението. Функциониращата през прехода *данъчна система* обаче акцентира предимно върху фискалната функция на данъците, при това в условията на рестриктивна политика на доходите. Това е обяснимо и съответства на спецификата на прехода – твърде ограниче-

Таблица 1

Разходи за деца от бюджетите на социалното осигуряване (СО)  
и на социалното подпомагане (СП)\*

Видове плащания	Източник на финансиране (млн. лв.)													
	Бюджет на СО					Бюджет на СП					Общи разходи (млн. лв.)			
	1996	1997	1998	2000		1996	1997	1998	2000		1996	1997	1998	2000
1. Еднократни помощи при раждане на дете	0.2	1.4	2.4	4.8		0.1	0.7	1.1	2.8		0.3	2.1	3.5	7.6
2. Месечни помощи и добавки за деца	9.3	88.9	112.3	103.4		0.8	11.0	13.7	27.8		10.1	99.9	126.0	131.2
3. Плащания за бременност, раждане и отглеждане на дете	3.1	26.3	44.1	58.4		2.5	24.7	32.7	43.1		5.6	51.0	76.8	101.5
<b>В с и ч к о</b>	<b>12.6</b>	<b>116.6</b>	<b>158.8</b>	<b>166.6</b>		<b>3.4</b>	<b>36.4</b>	<b>47.5</b>	<b>73.7</b>		<b>16.0</b>	<b>153.0</b>	<b>206.3</b>	<b>240.3</b>

\* Изчислено по данни от НОИ и МТСП.

ни ресурси, кризисно състояние на икономиката със значителен спад на производството. Относителната стабилизация на икономическия растеж през последните четири години разкрива възможности за преориентиране на данъчната политика към постепенно въвеждане на социални елементи, влияещи непосредствено върху нетните доходи на домакинствата и семействата. Каква е реалната ситуация обаче в началото на 2002 г.?

Влязлата в сила от 1 януари 2002 г. данъчна реформа де факто е насочена предимно към създаване на по-благоприятни условия за едрия бизнес и по-високодоходните групи от населението. Данъчното бреме за дребния и средения бизнес, вкл. семейния, фактически нараства: патентните данъци се вдигат средно с 30 на сто, за преобладаващата част от дейностите се въвежда добавка към патента от 5 лв. за квадратен метър брутна площ на съответния обект, връща се допълнителният данък от 10 % за всяко наето лице (последното не само ще ликвидира всякакви стимули за разкриване на нови работни места, но и ще доведе до съкращаване на вече наетите работници). В резултат от това дребните и средните предприемачи ще трябва да внасят в бюджета многократно по-високи данъци, което е предпоставка за повишаване цените на произвежданите от тях стоки и услуги. Отчитайки сравнително ниската покупателна способност на населението, дребните и средните производители обаче са принудени да се съобразят с това и да не надвишават „неписани“ ценови граници. В този случай съществуват две алтернативи: фалит или оттегляне „в сянка“, което не само ще повиши дела на безработните, но и ще се оформи като съществен фактор за разширяване на скритата заетост и укриване на доходите. Присъединяваме се към публично изказаното мнение на представителите на бизнессредите, че последните промени в данъчната система са преминали „оптимума на поносимост на данъчното бреме и... представляват данъчен геноцид върху дребния и средния бизнес“<sup>7</sup>. Особено пагубна е тази данъчна политика за семейния бизнес и за жизнения стандарт на семействата. При семейства с утежнена структура, вкл. с деца, отново ще възникне въпросът за тяхното оцеляване.

Извършените промени в Закона за облагане доходите на физическите лица въпреки повишаването на необлагаемия минимум с 10 лева и намаляването на данъчните ставки в известен смисъл имат парадоксален ефект: намаляването на данъчната ставка на ниско- и среднодоходните групи с 2 %, а на най-високодоходните – с 9 %, както и увеличаването на личната осигурителна тежест довеждат до понижаване на разполагаемите доходи на тези, намиращи се на най-ниското стъпало на данъчната скала. По изчисления на Института за социални и синдикални изследвания към КНСБ близо 1.3 млн.

<sup>7</sup> В. „Демокрация“, 8 януари 2002 г.

души няма да почувстват нищо или почти нищо от въведените промени – при бруто заплата до 148 лв. нетната заплата намалява, а до 400 лв. (в тази група са предимно семействата с непълнолетни деца) увеличението е незначително<sup>8</sup>. По наше мнение трябва да се отчетат и отрицателните ефекти върху разполагаемите доходи на домакинствата от:

- поредното отлагане на въвеждането на семейно подоходно облагане, което се отразява по-чувствително върху доходите на семействата с деца;
- повишаването на други преки данъци и такси (данък върху моторни превозни средства, нов пътен данък, чувствително увеличени данък сгради и такси смет, както и на всички административни такси, заплащани върху повишената данъчна оценка на имотите, повишени такси за издаване на разрешителни за продажба на алкохол и цигари);
- нарастването на косвените налози върху стоки, заемащи традиционно немалък дял в потреблението на българските домакинства (газ, лекарства, кафе, бира, цигари);
- резултативното увеличаване на цените на стоки и услуги, обременени с промените в преките и косвените данъци и такси;
- прякото повишение на цените на стоки и услуги от първа необходимост за домакинствата (най-вече хранителни стоки, топло- и електроенергия, телефонни услуги).

Вследствие на това се очаква разходите на нискодоходните домакинства да нараснат с 9.6 %, а на тези със средни доходи – с 11.6 %<sup>9</sup>. Очевидно високите цени и данъчната тежест не само че ще отложат във времето създаването на „мечтаната“ средна класа, гръбнакът на която са семействата с деца, но и ще доведат до ново повишаване степента на тяхното обедняване.

При анализа и оценката на косвените индикатори на благосъстоянието на децата бихме искали да обърнем внимание на един специфичен проблем, а именно – *икономиката в сянка*. Всяка официална икономика се съпътства от икономика в сянка, но степента на развитие на сенчестите дейности зависи от стабилността на официалната икономика. По разчети на западноевропейски специалисти критичен за всяка икономика е делът на ИС в рамките на 15-35 %. За страните от ЕС този дял възлиза средно на 7-16 %. В централно- и източноевропейските страни в преход той се движи между 11 и 50 %. Къде сме ние? Отчетеният от НСИ дял на ИС в БВП за 1998 г., възлизащ на 21 %, по наше мнение не е точен главно поради все още недостатъчно прецизната методика за неговото измерване. Извършеното от нас експертно анкетно проучва-

<sup>8</sup> В. „Труд“, 18 октомври 2001 г., с. 28.

<sup>9</sup> Пак там.



не<sup>10</sup> показва твърде широк диапазон на оценките, но мнението на пробладаващата част от експертите, вкл. и на авторите, е, че този дял възлиза на около 30 %. Високият дял на ИС оказва чувствително влияние върху стойностите на всички макроикономически показатели в две основни посоки: ИС стеснява периметъра на официалната икономика, но успоредно с това се явява неин своеобразен регулатор. По отношение на заетостта и безработицата влиянието на ИС се проявява в т. нар. скрита заетост, поради което не може да се оценят реалните измерения на тези два показателя, респективно влиянието на ИС върху преките индикатори на детското благосъстояние и предимно върху доходите на семействата с деца. В същото време регистрираните като безработни, но в действителност работещи „в сянка“ лица ощетяват държавния бюджет, получавайки неправомерно обезщетения за безработица. Друго съществено проявление на ИС е укриването на доходи, като в някои случаи по деклариран доход семейството се включва в контингента на социално слабите и в нарушение на закона „изсмуква“ средства от социалните фондове. От друга страна, укриването на доходи неизбежно води до избягване на фиска, вследствие на което се стига до неравностойно фискално поведение спрямо държавата, както и спрямо коректните данъкоплатци. Не може да се отрече обаче, че ИС в известен смисъл оказва косвени положителни влияния върху официалната икономика, а оттук и върху социално-икономическия статус на семействата с деца: произвежда допълнителен БВП; пренасочва структурата на официалната икономика към по-конкугентоспособни производства; в определени ситуации са възможни дефлационни ефекти; осигурява заетост в условия на висока безработица; предоставя допълнителни източници на доходи; предлага на пазара стоки и услуги с по-ниски цени и други. Резултатите от проведеното от нас изследване на социалните аспекти на икономиката в сянка потвърдиха всъщност известния на обществото факт, че в кризисните години на преходния период икономиката в сянка се обособи като своеобразен фактор за оцеляване на нискодоходните семейства и особено на тези с деца.

В заключение на оценката на сферите на влияние на макроикономическите показатели като косвени индикатори на благосъстоянието на децата може да се направи изводът, че макроикономическата стабилност все още не кореспондира с ориентирана към децата макроикономическа политика. Поради характера на досегашния преход в по-голяма степен бяха и са застъпени предимно интересите на други възрастови групи. Необходимо е преди взимането на макроикономически решения да бъде даден отговор на редица важни въпроси, фокусирани върху техните „детски измерения“:

<sup>10</sup> Виж К. Стоянова, А. Кирова, Кр. Кирова „Социални предизвикателства на икономиката в сянка“, София, 1999

- Осигурява ли възприетият модел на растеж реално повишаване на детското благосъстояние?
- Каква е цената на структурната реформа за децата, особено в райони със закрити губещи предприятия – досегашен единствен източник на доходи на семействата?
- Достатъчно ефикасни ли са политиките за ограничаване броя на безработните родители с приоритет в отдалечените планински и селски райони?
- Доколко промените във фискалната политика облекчават издръжката на семействата с деца?
- Осигурява ли финансово-кредитната политика необходимите предпоставки за развитие на семеен бизнес?

Очевидно „въпросникът“ може да се допълни с още много други социално-икономически аспекти на благосъстоянието на децата, като при отговорите на поставените въпроси трябва да се акцентира върху оценката на ефектите не само върху жизнения стандарт на семействата с деца, но и върху физическото и умственото здраве, образователното и духовното развитие на децата. Въз основа на това е необходимо да се преранжират приоритетите на макроикономическата стратегия и политика, която засега е „сляпа за детето...“, трябва да прогледне и децата да станат видими във всички области, където се взимат икономически решения“<sup>11</sup>.

## **2.2. Оценка на преките индикатори за благосъстоянието на децата**

Изследваното дотук влияние на макроикономическите показатели върху благосъстоянието на семействата с деца разкрива преди всичко косвените въздействия. По-конкретна и по-прецизна оценка е възможно да се извърши въз основа на анализ на преките му социално-икономически индикатори. От предложената схема, както вече отбелязахме, анализът и оценката ще се концентрират върху социо-демографските и индикаторите за социално-икономическия статус на семействата с деца.

### **2.2.1. Социо-демографски индикатори**

Социо-демографските индикатори имат синтезиращ резултативен характер. Те не трябва да се възприемат единствено в качеството на информативни статистически данни, а да се квалифицират като социални последствия

<sup>11</sup> „Децата, икономиката и Европейският съюз“, цит. изт., с. 23.



от провежданите макроикономическа, социална и демографска политики по отношение на майчинството, детството и семейството.

По данни от преброяването на населението към 1 март 2001 г. броят на децата в сравнение с предишното преброяване от 1992 г. е намалял с 438 000, респективно делът им от населението се е понижил с 4 %. Като положителна тенденция трябва да се посочи запазването на високия относителен дял на отглежданите в семейна среда деца в общия брой деца до 18-годишна възраст, който възлиза на над 97 % през 2001 г.<sup>12</sup> Успоредно с това за отбелязване е обаче, че относителният дял на децата, отглеждани в семейства с един родител, е твърде голям – 25 %.

Каква е *социо-демографската характеристика на семействата с деца*? По данни от последното преброяване те представляват 63 % от общия брой на семействата. Не е за пренебрегване съотношението на броя на семействата с деца с двама родители и с един родител – 87.6:12.4, както и разпределението на последните спрямо главата на семейството – 82 % са с майка с деца и 18% с баща. Съотнасяйки броя на семействата с един родител-майка към общия брой на семействата с деца, се разкрива мащабността на проблемите, изискващи провеждането на адекватна социална политика към семействата с деца на самотни майки, които са 20 %, или всяко пето семейство е на майка, отглеждаща сама своите деца.

От значение за избора на типа демографска политика е разпределението на семействата с двама родители по броя на децата: 52.9% от тях са с едно дете, 41.7 % – с две деца, и 5.4 % – с три и повече деца. Преобладаващият брой на семействата с едно дете предопределя необходимостта от пренасочване на демографската политика към стимулиране раждането на второ дете. Разпределението на семействата с един родител по броя на децата: 72.5 % – с едно дете, 24.0 % – с две деца, и 3.5 % – с три и повече деца, изисква съответни превантивни и подпомагащи политики с цел ограничаване на риска „бедност“.

След дългогодишен спад на раждаемостта, който достигна най-ниското си равнище през 1997 г. – 7.7 живородени на 1000 души, започна бавно повишаване на коефициента на раждаемост – на 7.9 през 1998 г., на 8.8 в 1999 г. и на 9.0 през 2000 г. Аналогична тенденция се наблюдава при тоталния коефициент на плодовитост – от 1.09 през 1997 г. на 1.11 през 1998 г., 1.23 през 1999 г. и 1.27 за 2000 г. Този факт обаче не означава, че това е една стабилна тенденция, тъй като нейният характер зависи преди всичко от репродуктивните нагласи на семействата: съгласно данни от последното преброяване

<sup>12</sup> Тук и по-нататък посочените данни са изчислени въз основа на информация от преброяването на населението към 1 март 2001 г.

61.5 % от анкетираните семейства са посочили, че за тях приоритет продължава да бъде двудетният модел; 64.6 % са желали да имат две деца, но в действителност с две деца са 59.8 %, т. е. репродуктивният идеал за двудетно семейство не може да се реализира напълно. Когато се прави оценка на демографското поведение на населението, трябва да се подхожда диференцирано. От една страна, все още в по-бедните и с по-ниска сексуална култура семейства се раждат повече деца – предпоставка за актуалността на изрече „бедността ражда бедност“. От друга страна, по-заможните и по-образовани семейства (главно поради професионални интереси, а често и егоистични мотиви) отлагат във времето раждането на дете или се ограничават само с едно.

Друг значим социален проблем е ранната раждаемост (под 20 годишна възраст) въпреки забелязаната положителна тенденция на нейното намаляване – от 25 % през 1993 г. на 19 % през 1999 г. и на 17 % за 2000 г. Този проблем може да се оценява в два аспекта – медицински и социо-икономически. От гледна точка на изследването интерес представлява вторият аспект, отнасящ се в повечето случаи до липса на необходимите условия за отглеждане и възпитание на децата, което често е фактор за изоставянето им в социални домове. Наред с това резултатите от проведеното изследване от УНИЦЕФ визират и следните негативни ефекти за майките, родили в ранна възраст, респективно за техните деца: значителна част от ранните раждания са извънбрачни с всички социални последствия, произтичащи от липсата на партньор при отглеждането на децата; висок процент от тези майки са безработни, имат нисък образователен ценз и живеят в бедност<sup>13</sup>.

Характерна за последното десетилетие тенденция е рязкото повишаване на относителния дял на извънбрачните раждания от 12.4 % през 1990 г. на 38 % през 2000 г. Този процес се отнася предимно за тези етнически групи, които имат нисък социално-икономически статус, а също така не притежават в необходимата степен гражданска и сексуална култура. Съществено влияние оказва и сравнително новото за България явление – разширяващата се форма на партньорско съжителство без официално сключен брак (по данни на НСИ за 2001 г. 13.1 % от лицата живеят в такъв тип „свободен съюз“). Това завишава „изкуствено“ броя на извънбрачните раждания, тъй като в действителност децата се отглеждат в реална семейна среда.

Един от основните индикатори за благосъстоянието на детето съгласно методиката на УНИЦЕФ е смъртността при деца до 5-годишна възраст. Интерес представляват данните от класацията на УНИЦЕФ за детската

<sup>13</sup> Richard Berthoud and Karen Robson „The Outcomes of Teenage Motherhood in Europe“, UNICEF, Innocenti Research Centre, Florence, Italy, July 2001.

смъртност, извършена в низходящ ред<sup>14</sup>, т. е. страните с най-висока стойност на този показател са в началните позиции на класацията. България се подрежда на 139-о място и като се има предвид, че страните с най-ниска детска смъртност са класирани на 187-о място (Япония, Швейцария, Швеция и Норвегия), може да се направи изводът, че България заема сравнително добра позиция в световен мащаб. В полза на този извод говорят и реалните данни за смъртността на децата до 5-годишна възраст. От гледна точка на сравнителния анализ интересно е да се отбележи, че през 1960 г. смъртността при тази възрастова група деца е била 70 на 1000 живородени, през 1990 г. – 19, и през 1999 г. – 17.

Съвкупността от демографските фактори като резултативни индикатори на семейното, респективно детското, благосъстояние оказва влияние върху стойностите на друг твърде важен показател – среден брой на децата в семейството. Процесът на постепенно преминаване от тридетен, през двудетен, към едnodетен модел на семейството е твърде продължителен и се осъществява в рамките на 50 години. През 1990 г. средният брой на децата в семейството е 1.73, в 1995 г. – 1.24, от 1997 г. спада на 1.1, а през 2000 г. той за първи път регистрира тенденция на слабо нарастване на 1.27.

Направеният анализ на измененията в социо-демографските характеристики на семействата с деца, както и оценката на негативните социални последиствия потвърждават определянето им като нематериални индикатори за детското благосъстояние и дават основание за следните взаимносвързани изводи:

- равнището на благосъстояние на семействата с деца влияе върху измененията в социо-демографските тенденции;
- от друга страна, социо-демографските характеристики на семействата с деца се намират в корелационна зависимост с техния социално-икономически статус;
- утежнените социо-демографски характеристики предопределят по-високата степен на бедност на тези семейства с деца.

### *2.2.2. Социално-икономически статус на семействата с деца*

Пряко въздействие върху благосъстоянието на децата оказва социално-икономическият статус на техните семейства. Анализът и оценката са насочени към неговите основни индикатори: безработицата в семействата с деца; доходите и степента на обедняване; структурата на разходите и издръжката на живот.

---

<sup>14</sup> „Положение детей в мире, 2001 г.“, изд. на УНИЦЕФ.

## 2.2.2.1. Семейства с безработни родители

По отношение на безработицата важен индикатор е броят на децата, живеещи в семейства с безработни родители. Провеждането на задълбочен анализ за влиянието на безработицата върху детската бедност се затруднява от ограничената статистическа информация, предоставяна от НСИ. Официалната статистика регистрира само относителния дял на безработните в семействата с различен брой деца.

Таблица 2

**Безработни лица в домакинствата с различен брой деца  
до 18 години (%)\***

	Общо	С 1 дете	С 2 деца	С 3 и повече деца	Без деца
1997	10.4	11.9	10.0	15.6	9.6
1998	10.8	11.7	10.9	12.4	10.3
1999	12.2	15.0	11.1	17.6	10.9
2000	14.4	15.6	14.0	24.8	13.3
Темп**	1.4	1.3	1.4	1.6	1.4

\* По данни от Бюджети на домакинствата през 1997, 1998, 1999, 2000 г., НСИ.

\*\* Темп на нарастване на относителния дял на безработните лица – 2000/1997 г.

За периода 1997-2000 г. най-нисък е относителният дял на безработните в семействата с две деца, следван от семействата с едно дете, а значително по-висок е дялът им в многодетните семейства. Като се отчете и фактът, че темпът на нарастване на безработните лица е най-висок отново при многодетните семейства, очевидно утежняващият априори фактор „брой деца“ се съпътства с наслагващия ефект на особено рисковия за благосъстоянието на децата фактор „безработица на родителите“. А броят на децата в семейства с три и повече деца представлява 16 % от общия брой на децата!

Информацията за дела на безработните в семействата с различен брой деца дава твърде неясна представа за децата, отглеждани в семейства с безработни родители. Все пак използването на косвена информация позволява да се направи констатацията, че техният брой е значителен, с тенденция към повишаване – например по данни на МТСП за периода 1997-2000 г. броят на случаите на изплатени месечни добавки за деца с двама безработни родители нарасна със 17.6 %. Оценяваме, че относителният дял на децата в семейства с двама безработни родители, възлизащ на 10-15 % от общия брой деца<sup>15</sup> за 2000 г., е твърде обезпокоителен за равнището на детското благосъстоя-

<sup>15</sup> Изчислен въз основа на информация на МТСП за изплатени помощи по УНР и по-специално за месечни помощи за деца на двама безработни родители.

ние, особено ако се отчете и броят на децата в семейства с един безработен родител<sup>16</sup>.

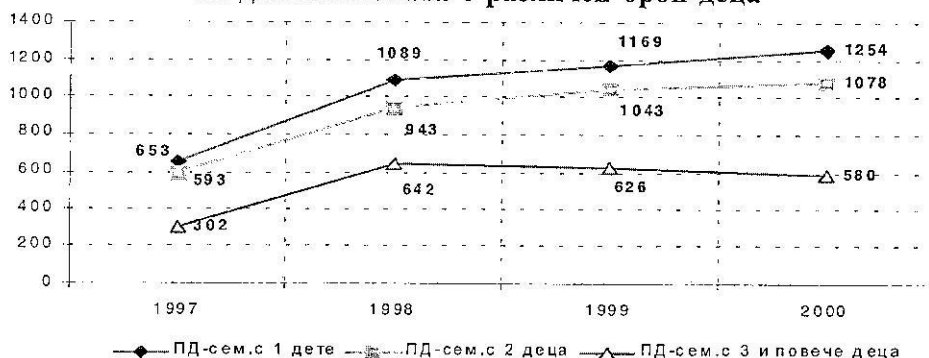
Предоставяната от НСИ статистическа информация също така не позволява анализът да се насочи към такива важни проблеми като: дали в семейството са безработни двамата родители, само един от родителите и при това дали той е глава на семейството, а така също дали семейството е с един родител, и той е безработен. Наред с това липсва много важна статистическа информация за продължителността на безработицата в семейства с различен брой деца, т. е. дали тя е транзитна или хронична, което рефлектира особено силно върху детското благосъстояние.

### 2.2.2.2. Парични доходи на семейства с деца

Основен индикатор за социално-икономическия статус на семейства с деца са паричните доходи. Изборът на паричните, а не на общите доходи на семействата като индикатор се предопределя от следните две съображения: той позволява да се оцени действителното съдържание на семейното „портмоне“ и на тази основа да се формира ефикасна държавна политика на доходите.

Фигура 1

Динамика на паричния доход (ПД) на лице от домакинствата с различен брой деца



Анализът на динамиката на паричния доход на лице от домакинствата с различен брой деца (виж фиг. 1) разкрива за първи път от началото на прехода ускорена тенденция на нарастване за периода 1997-2000 г. – около два пъти. През 2001 г. обаче се забелязва значителен спад средно на лице от домакинството – с 11% за периода от декември 2000 г. до декември 2001 г.<sup>17</sup> Успоредно

<sup>16</sup> Такива случаи не се наблюдават от официалната статистика.

<sup>17</sup> По данни на НСИ за 2<sup>в</sup>-то тримесечие на 2001 г. Данни за паричните доходи на домакинствата с различен брой деца все още не са публикувани.

с това заслужава внимание фактът, че паричните доходи на член от многодетните домакинства от 1999 г. регистрират известен спад. Очевидно по-високият темп на нарастване на безработните в тези семейства през същия период рефлектира върху размера на техните парични доходи.

Съпоставянето на паричните доходи на лице от домакинствата с различен брой деца с тези общо на лице дава възможност да се определи степента на „обремененост“ на семействата с деца.

Таблица 3

**Съотношение на паричния годишен доход на лице  
от домакинствата с различен брой деца спрямо средния  
за всички домакинства (%)\***

	1997	1998	1999	2000
	<b>при среден доход = 100</b>			
С едно дете	102	101	98	98
С две деца	93	88	87	85
С три и повече деца	47	60	53	46
	<b>при среден доход = 50**</b>			
С едно дете	204	203	196	197
С две деца	185	176	175	169
С три и повече деца	94	120	105	91

\* По данни от Бюджети на домакинствата, НСИ.

\*\* Съпоставянето с 50% от средния доход на всички домакинства е извършено с цел да се определи кой тип домакинства с деца е с доходи под тази величина, възприета от УНИЦЕФ като граница на бедността.

Определените съотношения показват, че доходите на домакинствата с едно дете почти не се отклоняват от средния доход, а при домакинствата с две деца доходите са по-ниски от него с 12 % средно за периода. При домакинствата с три и повече деца размерът на доходите им обаче е около два пъти по-нисък от средния, като през 2000 г. той съставлява 46 % от него. Тези констатации свидетелстват за неравностойното положение на децата в семействата с две, три и повече деца. Особено обезпокоителна е ситуацията при многодетните семейства, което се доказва и при съотнасянето на техните доходи с възприетата от УНИЦЕФ граница на бедност – през 2000 г. те са с 9 % под нея, т. е. близо 255 000 деца живеят в трайна бедност.

Анализът на бюджетите на домакинствата и по-конкретно на паричните доходи на лице от семействата с различен брой деца разкрива, че диференциацията между семействата с едно дете и тези с две деца е сравнително малка,





Работната заплата продължава да бъде основен източник на доходи, но за разлика от периода до 1997 г., през който се забелязваше трайна тенденция на намаляване на нейния относителен дял, от 1997 г. тази тенденция промени своята посока – от 58 % средно за семействата с различен брой деца през 1996 г. той нарасна на 64 % през 1997 г. В следващите години тенденцията на нарастване на относителния дял на работната заплата се запазва за семействата с едно и две деца, но при многодетните семейства се наблюдава спад с 19 %, дължащ се на посочения вече по-висок ръст на безработните в този тип семейства. Това се потвърждава и от промените в относителния дял на обезщетенията за безработни, които в многодетните семейства за периода 1997-2000 г. нараства 2.6 пъти, а спрямо дела им в семействата с едно и две деца той е 2.2 пъти по-висок през 2000 г.

По отношение на източниците на доходи „извън работната заплата“ и „от предприемачество“ определено може да се направи изводът, че техните относителни дялове нарастват през 2000 г. спрямо 1997 г. за всички семейства с деца. Най-осезаемо се повишава дялът им при многодетните семейства – за доходите от извънработната заплата – 2.5 пъти, и за доходите от предприемачество – 1.9 пъти. Тези качествени промени в структурата на паричните доходи на семействата с три и повече деца може да се характеризират като позитивни, тъй като предприемачеството е по-перспективен източник на доходи.

От гледна точка на благосъстоянието на децата впечатление прави, от една страна, твърде niskият относителен дял на семейните добавки за деца, и от друга, характерната за целия преходен период тенденция на неговото понижаване. Успоредно с това се наблюдава нарастване на относителния дял на социалните помощи при всички типове семейства с деца, което на пръв поглед се приема като положителна тенденция. По-рационално е обаче дялът на помощите да намалява в бъдеще за сметка на повишаване дела на семейните добавки за деца, с което да се засили социалният ангажимент на държавата по поемане на част от разходите за издръжка на децата.

Специфично за българските семейства с деца явление е високата степен на натурализация на техните доходи. За отбелязване е, че дейностите в домашното стопанство не са изцяло с комерсиална насоченост, а начин за оценяване в кризисните години на прехода. Затова в структурата на паричните доходи на семействата с различен брой деца относителният дял на доходите от домашното стопанство е сравнително niskък, докато в общите доходи то се оформя като втори по значимост източник след работната заплата – за 2000 г. дялът на тези доходи е 11.8 %, 12.2 % и 18.3 % съответно за домакинствата с едно, две, три и повече деца. Доколкото възможностите на държавата за промени в доходите са ограничени, то „подпомагащият“ ефект на



домашното стопанство може да се оцени като положителен. Наред с това обаче високата заетост на членовете на семейството и в много случаи – на децата, се съпровожда с някои негативни последици: физическа претовареност на майките; ограничаване на възможностите за съвместяване на трудовете и родителските задължения; лишаване от свободно време на семейството; фактор за отпадане от училище и други.

### *2.2.2.3. Измерване на измененията в детското благосъстояние чрез семейните екзистенц-минимума*

Оценката за доходите на семействата с деца е необходимо да се допълни с определяне на степента на обедняване (подобряване) на семейното, вкл. на детското, благосъстояние<sup>18</sup>. Този индикатор ще даде възможност да се идентифицират, а така също и да се ранжират по степен на бедност рисковите семейства с деца, които трябва да се обособят като обект на наблюдение от съответните социални органи с цел регистриране на измененията в техния социално-икономически статус. Това изискване се потвърждава и от изразеното в редица публикации мнение, че самият брой на децата в семейството може да се възприеме като индикатор на бедността<sup>19</sup>.

Най-важният проблем при измерването на този индикатор на детското благосъстояние е изборът на подходящ критерий, съобразно който ще се определят бедните семейства с деца. В тази връзка трябва да се отбележи, че все още не е публикувана официално приета граница на бедност, която би позволила да се измери степента на обедняване общо на семействата. Смятаме, че тази „средностатистическа“ граница на бедност може да се използва само за макроикономически цели, както и за международни сравнения.

По наше мнение освен въвеждането в социалната практика на обща граница на бедност, е необходимо да се определят и диференцирани граници на бедност за различни по брой и възраст на децата семейства – това ще предостави възможности за измерване степента на детската бедност и ще осигури

<sup>18</sup> Интерес представляват резултатите от проведено от УНИЦЕФ в 35 страни в света социологическо изследване „Гласът на младите“ – 2001 г. На въпрос към децата кое ги прави нещастни на първо място те посочват бедността. Тя стои и в основата на много от отговорите на въпроси без пряк икономически контекст като „семейни отношения, отношения деца-възрастни, желание за живот в друга страна“. По-конкретно мнението на българските деца за бъдещето на страната е следното: 2/3 очакват положителни промени, но успоредно с това 1/3 биха искали да емигрират; всички деца изразяват желание да видят страната ни „с по-добър жизнен стандарт и с по-малко социални проблеми“.

<sup>19</sup> Richard Carter „The Silent Crisis: The Impact of Poverty on Children in Eastern Europe and the Former Soviet Union“, The European Children's Trust, october 2000, p. 31.

провеждането на адресирана социална защита. Липсата на такива граници се почувства особено силно в началото на 1997 г., когато социалната политика трябваше спешно да се насочи към действително нуждаещите се от социално подпомагане семейства. Фактически социални помощи получиха предимно пенсионерите, а не семействата с деца и особено многодетните, чийто социално-икономически статус показва, че те са в по-затруднена финансова ситуация. С влизането в сила на Закона за социалното подпомагане през 1998 г. се осигури разширяване обхвата на бедните семейства с деца в системата на социалното подпомагане. За съжаление обаче в нашата социална практика все още се използват някои недостатъчно обосновани критерии за бедност. Типичен пример е възприемането на гарантирания минимален доход (ГМД) като най-ниска граница на бедност, често пъти определяна като абсолютна граница на бедност. По наше мнение ГМД не може да се използва като праг на бедността – той е само критерий за достъп и размер на социалните помощи. При това няма официално публикувана методика за определяне на неговия размер. Предполагаме, че размерът му е по-скоро в зависимост от финансовите възможности на държавата в определен момент. Всъщност той би трябвало да се определя в процент от измерена на основата на реално проучване по метода на потребителската кошница или по някои други известни методи<sup>20</sup> граница на бедност. За целта може да се използва определяната от Института за социални и синдикални изследвания към КНСБ издръжка на живота на лице от домакинство на бедни – за декември 2001 г. тя е 105 лева.

Липсата на официална линия на бедност за измерване на общото равнище на обедняване и особено на диференцирани линии на бедност за семействата с деца, както и недостатъчната статистическа информация<sup>21</sup> не дават възможност за оценка на реалното равнище на детската бедност в България. Такива измервания и оценки се извършват в европейската практика и най-вече от изследователи в Международния център за детско развитие към УНИЦЕФ във Флоренция. Те определят равнището на детската бедност с относителния дял на децата, живеещи в семействата/домакинствата с доходи под избрана линия на бедност<sup>22</sup>. В зависимост от целите на анализа се използват следните линии на бедност:

<sup>20</sup> Виж „Бедността в условия на преход“, МОТ, Женева, ПРООН, 1998 г.

<sup>21</sup> За определяне равнището на детската бедност е необходима информация за броя и разпределението на домакинствата с различен брой деца по доходни интервали. Такава информация би могла да се публикува официално на основата на съответна обработка на наличната първична информация, получена чрез провеждането от НСИ изучаване на бюджетите на домакинствата.

<sup>22</sup> Виж Bruce Bradbury and Markus Janti „Child Poverty across Industrialized Nations“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, september 1999, и други.

- най-разпространената е обща за съответната страна относителна линия на бедност, определена като 50 % от средния доход на лице от населението;
- детска линия на бедност, определена като 50 % от средния доход на лице/дете в домакинствата с различен брой деца;
- официална абсолютна линия на бедност в САЩ, определена за семейство с двама родители с две деца, равняваща се на 15 299 щ. дол. за 1995 г.

Равнището на детската бедност се измерва общо за всички деца в дадена страна, по възрастови групи на децата и за семейства с един и двама родители. Особен интерес представлява изследването на динамиката на детската бедност чрез проследяване на измененията в броя на децата, „влизащи“ и „излизащи“ от състояние на бедност<sup>23</sup>. Този процес се наблюдава в три проблемни аспекта: брой на децата, попадащи в бедност, и колко пъти това се повтаря в рамките на наблюдавания период; какви са шансовете за излизане от или за връщане в състояние на бедност; какви са разликите в характеристиките на домакинствата с деца, предопределящи оставането или излизането от състояние на бедност. Очевидно такъв тип изследвания дават възможност не само да се проследят промените във времето на равнището на детската бедност, но и за оценка на ефикасността на държавната политика по отношение благосъстоянието на децата.

Поради посочените по-горе причини обаче подобен анализ в България не може да бъде извършен. Въпреки това смятаме, че е възможно да се изследва детската бедност чрез определяне степента на обедняване на семействата с деца. За тази цел предлагаме като критерий за оценка на детската бедност да се използва показателят екзистенц-минимум<sup>24</sup>. По наше мнение критерият екзистенц-минимум трябва да притежава „семеен характер“, т. е. необходимо е да се изчисляват диференцирани семейни екзистенц-минимуми според броя и възрастта на децата. Семейните екзистенц-минимуми се определят на основата на диференцирани по пол и възраст индивидуални екзистенц-минимуми на членовете на семейството. Последните се из-

<sup>23</sup> Peter Galasi „Income Inequality and Mobility in Hungary, 1992-96“, UNICEF, ICDC, Florence-Italy, august 1998; Olga Canto-Sanchez and Magda Mercader-Prats „Child Poverty in Spain: What Can Be Said?“, UNICEF, ICDC, Florence – Italy, september 1998.

<sup>24</sup> Екзистенц минимумът може да се използва като критерий за оценка на средното равнище на бедността за страната. За декември 2001 г. границата на бедността, измерена от нас по този метод въз основа на информация от МТСП възлиза на 88 лева. Разликата между величината на границата на бедността, измерена по метода на екзистенц минимума и по метода на издръжката на живот на бедни на ИССИ към КНСБ, е 17 лева. Очевидно и двата метода се основават на приблизително еднаква силно „стеснена“ потребителска кошница, което дава възможност чрез съгласуване на нейните позиции, да се стигне до определянето на официална граница на бедност за страната.

мерват ежемесечно от МТСП чрез метода на „олекотена“ потребителска кошница, включваща минимални материални и социални потребности, необходими за биологичното съществуване на индивидите.

Таблица 4

**Средномесечни семейни екзистенц-минимуми  
на семейства с деца (лева)\***

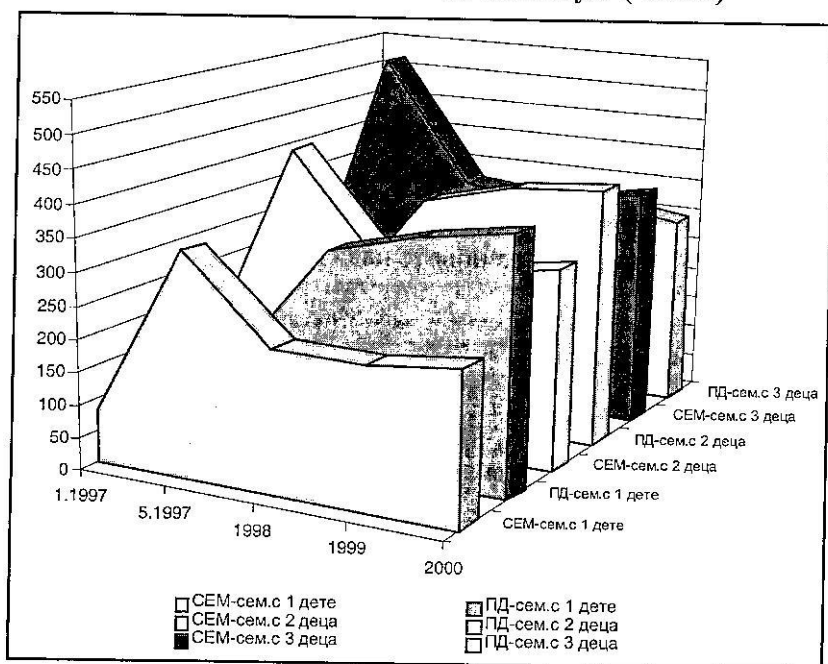
Години	Семейство с 1 дете (3-7 г.)	Семейство с 2 деца (3-7 г. и 7-18 г.)	Семейство с 3 деца (0-3 г., 3-7 г. и 7-18 г.)
01.1997	83.7	108.7	133.7
05.1997	340.0	441.6	543.2
1998	215.9	290.5	354.6
1999	214.1	286.7	344.2
2000	231.6	309.1	368.5

\* Изчислени по данни от МТСП.

Динамиката на семейните екзистенц-минимуми, проследена успоредно с измененията в паричните доходи на семействата с различен брой деца, са представени с фиг. 3.

Фигура 3

**Динамика на средномесечния паричен доход (ПД)  
и на семейния екзистенц-минимум ( СЕМ)**



Въз основа на предложен от нас метод за определяне степента на обедняване на семействата с деца чрез използването на диференцирани семейни екзистенц-минимуми и съпоставянето им с техните парични доходи, бяха идентифицирани следните процеси на изменение за периода 1997-2000 г.

Таблица 5

**Степен на обедняване (подобряване)  
на семейства с деца (%)**

	Семейство с 1 дете	Семейство с 2 деца	Семейство с 3 деца
Съотношение между ПД и СЕМ*			
01.1997	35	30	20
05.1997	45	40	24
1998	153	121	85
1999	171	136	92
2000	169	130	80
Степени на обедняване (подобряване)			
01.1997	- 65	- 70	- 80
05.1997	- 55	- 60	- 76
1998	+ 53	+ 21	- 15
1999	+ 71	+ 36	- 8
2000	+ 69	+ 30	- 20

\* ПД – средномесечни парични доходи; СЕМ – средномесечни семейни екзистенц-минимуми.

Към май 1997 г. степента на обедняване на семействата с едно дете, определена чрез съотношението „паричен доход – семеен екзистенц-минимум“, показва, че паричните доходи на тези семейства са съставлявали едва 45 % от семейния им екзистенц минимум. Това съотношение за семействата с две деца е 40 % и особено фрапиращо е за многодетните семейства – 24 %. Като се има предвид, че екзистенц-минимумът обхваща само жизнено необходимите потребности за съществуване, очевидно е, че става въпрос даже не за обедняване, а за оцеляване. В следващите години на основата на постигнатата ниска инфлация, финансова стабилизация и постепенен икономически растеж, степента на обедняване при семействата с едно и две деца се намали чувствително – за първи път през 1998 г. се забелязва значително подобряване на семейното (детското) благосъстояние. Това се потвърждава от превишаването на паричните им доходи над семейните екзистенц-минимуми съответно с 53 % и 21 %. Този процес продължи и през следващите години, като през 2000 г. паричните доходи надвишават семейните екзистенц-минимуми със 69 % за

семействата с едно дете и с 30 % – с две деца. По отношение на многодетните семейства констатирахме, че въпреки относителното подобряване на съотношението „паричен доход – семеен екзистенц-минимум“ техните парични доходи все още са под семейния им екзистенц-минимум и представляват 80 % от него през 2000 г. Това доказва, че многодетните семейства фактически се намират в състояние на „застойна“ бедност, т. е. години наред живеят под границата на бедност. Очевидно е наложително не само да се прилага преференциално социално подпомагане на децата в тези семейства, но и да се разработват целеви програми за заетост на техните родители, да се провеждат диференцирани политики на доходите и на социалната защита.

#### 2.2.2.4. Съотношенията „парични разходи – парични доходи“ и „парични разходи – издръжка на живот“

Важен индикатор за социално-икономическия статус на семействата с деца са паричните им разходи и тяхната структура. При проследяване на съотношението „парични разходи – парични доходи“ през преходния период ясно се разграничават два етапа. Първият етап – от 1994 до 1996 г. – се характеризира с превишаване на разходите над доходите във всички семейства с деца, като през 1996 г. съотношението между тях е средно 1.06. Този факт е израз на значителното понижаване на покупателната способност на доходите на семействата с деца, което се компенсира с прибавяне до спестяванията им за покриване на необходимите разходи. От 1997 г. тенденцията в съотношението променя своята посока (виж таблица 6) и средно за периода 1997-2000 г. за всички семейства с деца (с изключение на 1998 г. при

Таблица 6

Съотношения между паричните разходи, паричните доходи и издръжката на живот на семействата с различен брой деца\*

	Парични разходи:Парични доходи			Парични разходи:Издръжка на живот		
	С 1 дете	С 2 деца	С 3 деца	С 1 дете	С 2 деца	С 3 деца
1997	1.02	0.93	0.98	0.31	0.24	0.14
1998	0.97	0.97	1.08	0.48	0.38	0.29
1999	0.96	0.96	1.00	0.52	0.41	0.28
2000	0.96	0.98	0.98	0.49	0.38	0.23

\* Изчислени по данни от Бюджети на домакинствата, НСИ, и от “Жизнено равнище”, изд. на ИССИ към КНСБ, бр. 4, 2001.

многодетните семейства) то е под и близо до единица, т. е. паричните разходи на тези семейства са под техните парични доходи. Това може да се коментира по различни начини: или че спестяванията са стигнали до минимум и семействата с деца „се разпростират според своята черга“, или че доходите са достатъчни за покриване на разходите им. А дали това наистина е така? Красноречив отговор на този въпрос дава анализът на *съотношението „парични разходи – издръжка на живот“*.

Стойностите на съотношението „парични разходи – издръжка на живот“ за всички семейства с различен брой деца индикират следното:

- твърде ниското равнище на разходите, респективно на доходите;
- доходите на родителите не осигуряват на децата сравнително нормален жизнен стандарт (съобразно потребителската кошница на издръжката на живот);
- размерът на паричните разходи е далеч под равнището на издръжката на живот, като за семействата с едно дете те съставляват около 50 % от нея, с две деца – около 40 %, и с три деца – под 30 % (виж фиг. 4).

Направените констатации трябва да се оценяват в контекста на същността на други показатели, към които се доближава издръжката на живот – средната работна заплата и социалния минимум. За декември 2001 г. издръжката на живот средно на лице е 274 лв., а средната работна заплата – 264 лв. Ако хипотетично се приеме, че и двамата родители получават работна заплата в размер на средната за страната, то при семейство с две деца доходът на лице е 132 лв., т. е. два пъти по-нисък от необходимата издръжка. Имайки предвид близките стойности на издръжката на живот и средната работна заплата, от една страна, както и на издръжката на живот и социалния минимум, от друга, може да се твърди, че социалният минимум на този етап на социално-икономическото развитие не е подходящ като критерий за определяне границата на бедност на макроравнище, както и за детската бедност.

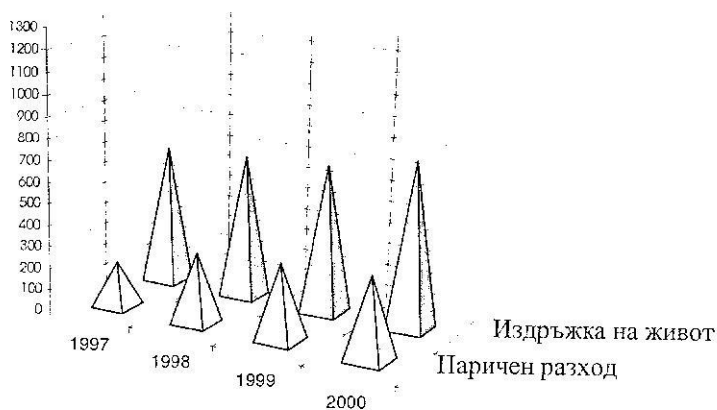
Допълването на направените дотук анализ и оценка със съпоставянето на структурата на паричните разходи на семействата с различен брой деца ще разкрие конкретните различия между тях по отношение на приоритетите на техния семеен бюджет (виж фиг. 5).

Както е известно, относителният дял на разходите за храна се използва най-често като индикатор за семейното, респективно детското благосъстояние (виж таблица 7).

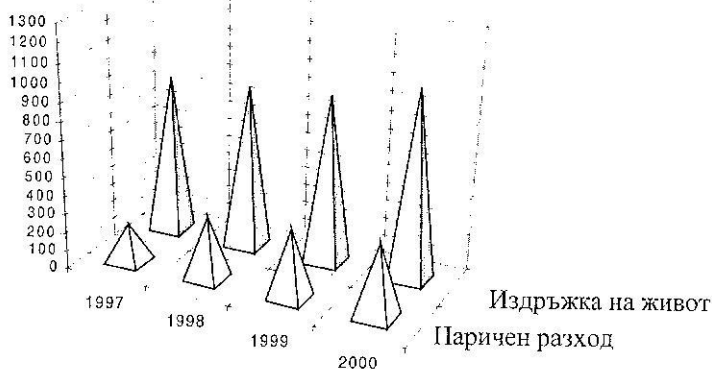
Динамиката на дела на разходите за храна разкрива различни тенденции за семействата с деца: при семействата с едно дете тя е в посока равномерно понижаване, при семействата с две и с три и повече деца се забелязва подобна тенденция, с изключение на 2000 г. (нарастване съответно с 1 и с 7.4 пункта). Оценката за това дали тази тенденция е положителна не е едноз-



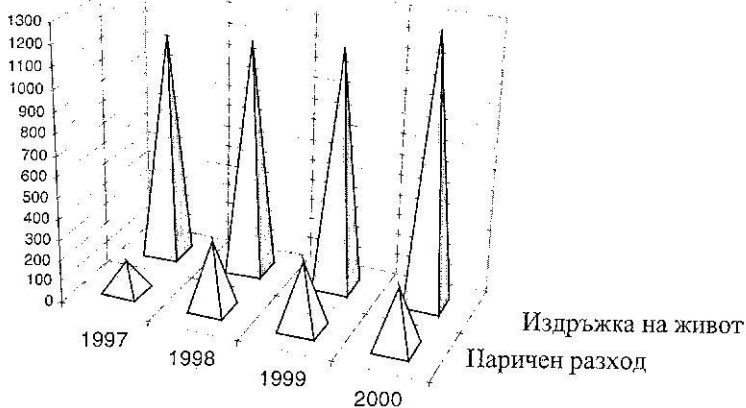
### Средномесечни паричен разход и издръжка на живот на семейства с едно дете



### Средномесечни паричен разход и издръжка на живот на семейства с две деца

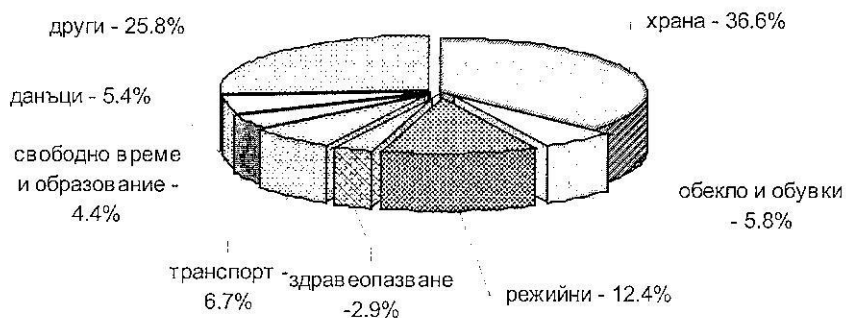
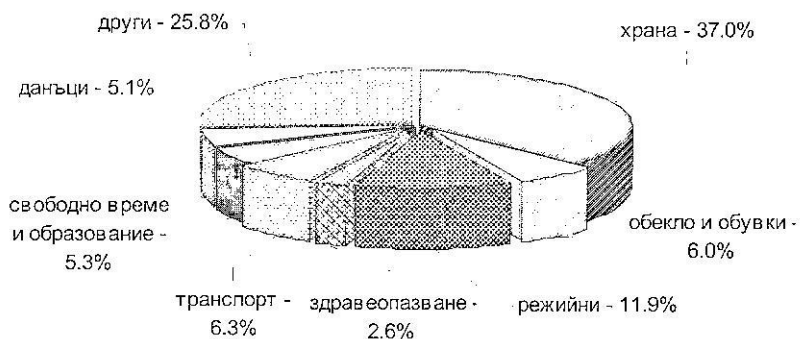
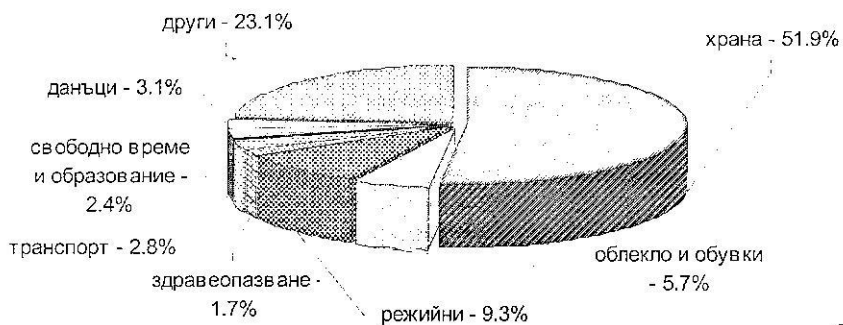


### Средномесечни паричен разход и издръжка на живот на семейства с три и повече деца



Фигура 4



**Структура на паричния разход на домакинства с различен брой деца за 2000 г. (в %)****Семейство с 1 дете****Семейство с 2 деца****Семейство с 3 деца**

Фигура 5

Таблица 7

**Относителен дял на разходите за храна в паричните разходи  
на домакинствата с различен брой деца (%)**

	С едно дете	С две деца	С три деца
1997	41.4	44.1	59.3
1998	40.1	38.9	44.9
1999	36.8	36.1	44.5
2000	36.6	37.0	51.9

начна. По принцип по-ниският относителен дял, респективно тенденцията на понижаването му, има положителен ефект. От друга страна, имайки предвид сравнително ниския жизнен стандарт на семействата с деца, би могло да се предположи, че това до известна степен се дължи на следните неблагоприятни обстоятелства: ограничени доходи и потребление<sup>25</sup>; ценови промени, налагащи преразпределение на разходите; насочване потреблението към поевтини и по-нискокачествени хранителни продукти, което има пряк негативен в здравословно отношение ефект върху децата.

По отношение на величината на самия относителен дял на разходите за храна трябва да се отбележи, че в сравнение с международните критерии той все още е висок, но ако за семействата с едно и две деца е под 40 %, то за многодетните семейства той е 52 %. Този индикатор за нерационална структура на разходите, при която за изхранване се отделят над 50 % от средствата, обуславя ограничаването на възможностите за задоволяване на други важни за образователното и духовното развитие на децата потребности.

В тази връзка интерес представляват резултатите от проведеното национално представително изследване на семействата в неравностойно социално положение в България<sup>26</sup>. Те показват, че разпределението на разходите на семействата с деца се редуцира до стоки и услуги от първа необходимост: 96 % от анкетираните посочват, че през юни 2000 г. разходите им са били предимно за храна, като при семействата на самотни майки този процент е 98.9; 73 % – режийни; 30 % – дрехи за деца; 26 % – дребни лакомства за деца<sup>27</sup>. Очевидно въпреки ограничените средства приоритет в разходите на семействата имат децата. За отбелязване е обаче посочената в проучването констатация, че в 20.6% от всички анкетирани семейства децата се хранят

<sup>25</sup> Данни от проучване на експерти от Института по хранене показват, че 9.4 % от 9-годишните момичета системно гладуват, 8.4 % от момчетата на тази възраст се хранят нередовно, като това са предимно деца на безработни родители.

<sup>26</sup> „Социална оценка на грижите за деца в България“, юли 2000 г., ПРООН и Световната банка.

<sup>27</sup> Пак там, с. 7.

по-малко от три пъти на ден, като за отделните етнокултурни групи данните са: българи – 8.9 %, българи мюсюлмани – 13.9 %, турци – 16.6 %, и роми – 36.6 %<sup>28</sup>.

Общият ефект от установените негативни факти и тенденции върху благосъстоянието на децата не се нуждае от допълнителен коментар. Имайки предвид утежняващата семействата с деца данъчна и ценова политика от началото на 2002 г., със сигурност може да се очаква задълбочаване на отрицателните тенденции по отношение на разполагаемите доходи, структурата на разходите и все по-голямото им отдалечаване от необходимата издръжка на живот на семействата с деца. В този контекст интерес представляват резултатите от провежданите от НСИ всяко тримесечие наблюдения на потребителите като част от програма на ЕС<sup>29</sup>. Въз основа на анкетно проучване за общата икономическа ситуация в страната и финансовото състояние на домакинствата (значителна част от които са семействата с деца) се определя стойността на показателя „доверие на потребителите“. От началото на юли 2001 г. доверието на потребителите значително спада и резултатите от наблюденията регистрират високи отрицателни стойности – минус 15 % за третото и минус 16.2 % за четвъртото тримесечие, като най-ниско е доверието при нискодоходните домакинства и тези с безработни лица – съответно минус 32 % и минус 36 %. Най-показателно за социално-икономическия статус на домакинствата е разпределението на отговорите им за оценката на финансовото им състояние: 49 % посочват, че финансовото им състояние за цялата 2001 г. се е влошило, а очаквания за неговото влошаване през 2002 г. изразяват 31 % от тях. Тук трябва да се има предвид, че делът на последните вероятно е по-висок, тъй като 12 % от анкетираните домакинства отговарят „не мога да преценя“. Песимистичните очаквания на потребителите се допълват и с тяхната оценка за вероятността да отделят средства за спестявания през 2002 г.: 18.6 % отговарят „малко е вероятно“ и 74.9 % – „съвсем е невероятно“.

Не е трудно да се констатира, че самооценките и очакванията на потребителите се базират на провежданата и предвидена за 2002 г. макроикономическа политика. Очертава се чувствително превишаване на годишната инфлация над заложената в макрорамката 3.5 % (само за януари 2002 г. тя е 2.8 %) както от неотчетени вече повишени цени и данъци, така и от предстоящото повишаване на цените на електроенергията, на телефонните и на болничните услуги и други. Очевидно е, че предвиденото нарастване на доходите на населението с 8 % ще бъде „изконсумирано“ от скока на инфлацията.

<sup>28</sup> Пак там, с. 27.

<sup>29</sup> Наблюдения на потребителите, НСИ, 2001 г.

Тези неблагоприятни тенденции ускоряват движението нагоре по спиралата на бедността, което все повече ще смалява „парчето от баницата“, оставащо за децата. Това предполага не само нов фокусиран върху децата подход към макроикономическата и социалната политика, но и реално въвеждане на конкретни превантивни и стимулиращи семействата с деца политики.

### 2.3. Предложения за допълване на официалната статистика с нови показатели, свързани с децата

В резултат на изследването на косвените и преките индикатори за благосъстоянието на децата категорично се оформи изводът, че за да се извършат задълбочен анализ и оценка на различните негови аспекти, да се ранжират приоритетите и в съответствие с това да се разработят адекватни социално-икономически политики, е необходимо статистическата база да се разшири с фокусирани върху децата показатели. Както вече многократно подчертахме, наличната статистическа информация създава предпоставки тези анализи и оценки да се извършват само в контекста на семейството. Естествено е, че децата не би трябвало да „се откъсват“ от него, но този чисто „семеен подход“ трябва да се допълни с такива статистически показатели, които ще позволят да се открие по-ясно детското измерение на семейното благосъстояние. На тази основа ще се създадат възможности не само за многоаспектно и по-непосредствено проучване на благосъстоянието на децата в България, но и за извършване на международни сравнения с оглед изискванията за присъединяване към ЕС. Веднага трябва да се отбележи, че в последните години в страните-членки на ЕС, изследванията и държавните политики все повече се насочват към параметрите на детското благосъстояние, проблемите на детската бедност, както и към ориентирана към децата макроикономическа политика.

В тази връзка смятаме, че статистическата информация е необходимо да се допълни с редица показатели, свързани с децата, по следните примерни групи:

- *Показатели на макроравнище:*

- **Относителен дял в БВП на социалните разходи, пряко насочени към децата:** за тази цел е необходимо публикуването в разходната част на ДБ разходи по съответни министерства (МТСП, МОН, МЗ) да се разшифроват, като се посочат в отделна позиция преките разходи за деца.

- **Индекс на потребителските цени за семействата с деца,** изчислен на основата на потребителска кошница на семействата с различен брой деца, или **индекс на потребителските цени за деца,** изчислен с използването на семейна потребителска кошница, „освободена“ от стоките и услугите за възра-

стни. Целесъобразно е индексът на потребителските цени да се изчислява с използването както на голямата, така и на малката потребителска кошница. Последната включва социалнополезни и жизненонеобходими стоки и услуги на 20-те процента най-нискодоходни домакинства.

– **Коефициент на безработица, фокусиран върху децата**, измерващ броя на децата с безработни родители.

• *Социо-демографски показатели:*

– **Брой деца в многодетни семейства поотделно** с 3, 4, 5, 6 и повече деца.

– **Брой деца в етническите семейства на роми, турци и българи мюсюлмани.**

– **Ранна раждаемост до 16-годишна възраст:** сега изчисляваният показател, който е до 20-годишна възраст, не дава възможност да се оцени мащабът на т. нар. раждаемост при тийнейджъри.

– **Детска смъртност до 5-годишна възраст:** необходимо е този показател да бъде съобразен с методиката на УНИЦЕФ за определяне на детското благосъстояние. Според експертите на УНИЦЕФ той има следните предимства: резултативен показател е, концентриращ в себе си ефектите от социално-икономическата среда за развитие на детето; отразява взаимодействието на широка гама фактори, свързани с правилното хранене, здравните профилактика и лечение и хигиенните условия на бъдещите майки и на децата; в сравнение с други средностатистически индикатори за благосъстоянието на децата (например БВП на човек от населението) е „изчистен“ от влиянието на индивидуални фактори и характеристики и поради това дава точна картина за състоянието на здравето на децата в национален мащаб<sup>30</sup>.

– **Семейства без деца – да се включи „в т. ч. с жена във фертилна възраст“:** целта е да се обособят семействата, които биха могли да имат деца, но нямат поради различни причини (този показател се наблюдава при преброяванията на населението).

• *Показатели на равнище домакинства по брой на децата до 18 години :*

– Всички показатели на това равнище да се допълнят с информация за домакинства с един родител.

– **Брой деца в домакинства с безработни родители**, в т. ч. с двама безработни и с един безработен; с безработен родител/самотна майка, отглеждащ сам децата си.

– **Брой деца в домакинства с продължително безработни родители.**

<sup>30</sup> „Положение на деца в мире, 2001 г.“, ЮНИСЕФ, с. 107.

– Данните за лица в домакинствата по икономическа активност и брой на децата до 18 г. в позицията „заети“ да се допълни с „в т. ч. **заети жени**“. Това ще даде възможност да се оцени мащабността на проблема за съчетаване на трудовите и семейните ангажименти на жените майки.

– **Разпределение на домакинствата с различен брой деца по децилни групи.**

– **Разпределение на домакинствата с различен брой деца по годишен общ/паричен доход.** Тази информация ще даде възможност да се определи относителният дял на семействата с деца под диференцираните им семейни екзистенц-минимуми.

– **Джини коефициент за деца:** изчислен въз основа на данни от разпределението на лицата от домакинствата с деца по доходи в децилни групи.

– Структурата на разходите на домакинствата с различен брой деца да се допълни с разбивка по някои позиции, включваща стоки и услуги за деца (например храна, облекло и обувки, образование, свободно време и почивка и т. н.).

Трябва да се има предвид, че в НСИ и в други институции се събира огромно количество първична информация, позволяваща след съответна обработка определянето на повечето от предложените показатели. Това обаче се затруднява от съществуващата финансова ограниченост, което предполага необходимостта от допълнително целево финансиране от страна на заинтересуваните организации. Разходите, които ще се извършат за тази цел, във всеки случай не са по-големи от „загубите“, които понасят децата и обществото от неадресирано провеждана социална политика.

## ГЛАВА ТРЕТА

**ПРЕВАНТИВНИ И ПРЕФЕРЕНЦИАЛНИ  
ПОЛИТИКИ ЗА ДЕЦА В РИСК****3.1. Идентификация на децата в риск**

Извършеното проучване на влиянието на макроикономическите показатели върху благосъстоянието на децата и на различните аспекти на социално-икономическия статус на семействата с деца ни дава основание да формулираме тезата, че децата най-силно са засегнати от риска бедност – както от т. нар. застойна бедност, така и от опасността да влезнат в полето на този риск<sup>1</sup>. Посоченият факт обосновава целта на по-нататъшното изследване, а именно: да се предложат политики за ограничаване и превенция на бедността в семействата с деца. В съответствие с това вниманието ще се концентрира предимно върху защитата на децата в риска бедност и в произтичащите от него специфични рискове.

Понятието „дете в риск“ трябва да се свързва с конкретна историческа и социално-икономическа ситуация, както и със съответните обществени нагласи на различни равнища – държавни и местни органи, експерти, медии, гражданско общество. За отбелязване е, че на посочените равнища понятието „дете в риск“ се дефинира по различен начин или се дават невинаги обосновани „предпочитания“ към отделните рискове. Без да подценяваме голямата значимост на проблемите, свързани с децата в институциите, предимно към които през последните години е насочено вниманието на държавата, международните донори и НПО, смятаме, че децата в семействата във временна или трайна критична ситуация се намират в не по-малък риск. При тези семейства държавната грижа за децата се свежда до социално подпомагане, но негов обект са само най-бедните семейства. Очевидно остават необхванати „ниши“ на бедност и други специфични рискове за израстващите в усложнена семейна среда деца.

<sup>1</sup> По данни на Световната банка (февруари 2002 г.) 6.4 % от населението на България живеят в абсолютна бедност; 30 % са под линията на бедност, като 20 % от тях са деца до 10-годишна възраст; 60 % от младежите с основно и средно образование на възраст от 18 до 21 години са под линията на бедност.



Сравнително високата степен на обедняване на семействата с деца предизвиква редица *социални последици и негативни ефекти върху физическото, умственото, психическото, моралното и емоционалното развитие на децата*. Те се изразяват преди всичко в липса на самочувствие и достойнство; промяна в ценностната ориентация; липса на стимули за образование; трудности при възприемането на учебния материал; напускане на училище; повишен риск от ранно забременяване; насочване към алкохол и наркотици; засилване на опасността да станат жертви на насилие; нарастване на детската и младежката престъпност; зачестяване на случаите на бягство от дома и други. Не е за пренебрегване фактът, че негативните ефекти върху децата често се „възпроизвеждат“, когато самите родители са обезкуражени и „занемаряват“ родителските си задължения и отговорности или са с девиантно поведение.

Какви са основните групи рискови фактори, предопределящи конкретните видове риск за децата? За да се отговори на този въпрос, е необходимо прилагането на нов подход, който поставя детето на предна позиция. От тази гледна точка и съобразно влиянието на обкръжаващата го социална среда предлагаме следната *класификация на основните рискови фактори*.

**1. Качество на семейната среда.** Факторът с най-силно влияние върху развитието на децата е степента на бедност в семейството. Този фактор има различни измерения в зависимост от социалния статус на семейството: многодетни семейства; семейства с един родител, особено на самотни майки; семейства с безработни родители; млади семейства; етнически семейства; семейства с родители с увреждания; семейства с родители с девиантно поведение. Друг фактор, влияещ върху качеството на семейната среда, са промените в семейната организация: в състава на семейството – раздяла, развод, смърт на родителя/родителите; на жилищните условия; във финансовото и имущественото състояние; в ценностната система, стила на живот на семейството, семейната солидарност и толерантността. Като трети фактор трябва да се посочат т. нар. скрити рискове за децата в семейството, често породени от бедността – физическо, психическо и сексуално малтретиране и насилие.

**2. Жизнена среда.** Концентрирането на бедност и наличието на социална дезорганизация по местоживеене на децата, както и липсата на детска социална инфраструктура генерират предпоставки за твърде сериозни рискови ситуации за децата: насилие, алкохол, наркотици, детска и младежка престъпност. В същата насока действа и факторът, свързан с качеството на предучилищната и училищната среда.

**3. Здравен статус на децата.** Вродените и хроничните тежки физически и психически заболявания и увреждания, особено в условията на липсваща подходяща архитектурна и комуникативна инфраструктура, както и на соци-



ална изолация от страна на обществото, водят до негативни последици, свързани с психологическото и емоционалното развитие на децата, с ниската степен на образование, с ограничаването на социалните им контакти.

**4. Отглеждане на децата извън биологичното семейство:** в институциите; в приемни семейства; в семейства на осиновители.

**5. Израстване с чувство за малоценност, обреченост, потиснатост,** което довежда до различни отклонения в поведението на децата и силно стеснява шансовете им за социализация и професионална реализация в бъдеще.

Рисковите фактори са взаимно свързани и невинаги тяхното влияние и последиците за децата могат да бъдат ясно разграничени. Не са редки ситуациите, при които се получава *наслаждане* от едновременното и съвместно действие на рискови фактори от различни групи, което засилва разрушителния им ефект. Често определени рискови фактори предизвикват „*верижна реакция*“, т. е. действието на даден рисков фактор поражда или катализира влиянието на други фактори, в резултат на което негативните ефекти върху децата се мултиплицират<sup>2</sup>.

Систематизирането на рисковите фактори позволява да се идентифицират *децата в конкретни групи рискове*:

- Децата в бедни семейства.
- Децата в маргинални етнически семейства.
- Децата в семейства с усложнена структура и състав.
- Децата с „проблемни“ родители.
- Децата в риск „напускане на семейството“.
- Децата в риск „трудова експлоатация“.
- Децата, отпаднали от училище.
- Децата, жертви на насилие (в семейството, училището и на улицата).
- Момичета в риск „ранно забременяване и раждаемост“.
- Безпризорни деца.
- Децата в институциите.
- Децата с проблемно поведение.
- Детска и младежка престъпност.
- Детска проституция.
- Децата, зависими от алкохол и наркотици.
- Децата в психологически и „духовен“ риск.
- Младежи, излезли от институции.
- Младежи на пазара на труда.

Разграничаването на децата според това дали вече се намират в опреде-

---

<sup>2</sup> За да бъдем обективни, трябва да отбележим, че невинаги при наличие на рискови фактори от различен характер децата попадат в категорията „деца в риск“.

лен риск, или е налице вероятност да попаднат в риск, предполага разработването и провеждането на диференцирани политики съответно от типа „спешна интервенция“ и превенция: подпомагачи, облекчаващи и стимулиращи<sup>3</sup>. Важно е също тези политики да бъдат конкретно адресирани в три основни насоки:

- политики със „семеен характер“, омокотяващи влиянието предимно на рисковите фактори от групите семейна и жизнена среда;
- политики за превенция на влизане в социални домове и за подпомагане и стимулиране връщането на детето в семейна среда;
- политики с „индивидуален характер“, предназначени за закрила, защита и превенция на децата в специфичен риск.

### 3.2. Облекчаващи и стимулиращи политики за семейства с деца в риска бедност

Резултатите от оценката на системата от индикатори за благосъстоянието на децата и от идентифицирането им в риск създават предпоставки за нов поглед и избор на подход при формулирането на *основната дългосрочна цел на политиката за благосъстоянието на децата*: създаване на необходимите социално-икономически условия за комплексна и ефикасна грижа за децата и техните семейства с оглед постепенно преминаване от стратегия на оцеляване към стратегия на стабилизиране. За постигането на тази цел е необходимо да се определят *приоритетите на краткосрочната и средносрочната политика*, насочена към децата:

- фокусиране на социалните разходи в ДБ върху децата;
- осигуряване на заетост на безработните родители;
- провеждане на целенасочена политика на доходите с оглед редуциране на бедността в рисковите семейства с деца и стабилизиране на вариращите около границата на бедността семейства с цел създаване на условия за формиране на средна класа в европейския смисъл на думата;
- въвеждане на преференциални данъчни облекчения за семействата с деца и кредити за семеен бизнес;
- прилагане на преференциален подход за семействата с един родител;
- обогатяване структурата и постепенно повишаване размера на социалните плащания за майките и децата;
- създаване на съвременен пакет от стандарти за социални услуги за деца и техните семейства;

<sup>3</sup> Тук не се имат предвид само политики, водещи до промени в социално-икономическия статус на семействата, но и политики и програми, насочени към здравна, психологическа, юридическа, образователна и друг вид подкрепа на децата и техните семейства.

– социално интегриране на децата и семействата от маргиналните етнически групи.

Разработването и провеждането на действени политики за ограничаване и превенция на бедността изискват създаване на „коалиция от съмишленици“ – държавни органи, общини, фирми, НПО, медии, родители. Подобрването на вертикалната координация на политиките между посочените субекти би трябвало да се осъществява на четири равнища: национално, местно, фирмено и на равнище гражданско общество. Това означава, че вместо да се търсят нови решения на старите проблеми, е необходимо да се приложи мултисекторален подход за установяване причините на бедността и насочване на политиките към тяхното ограничаване или отстраняване, а не към последствията и провеждането на политики „постфактум“.

От тази гледна точка *политиките за редуциране на детската бедност* могат да се обединят в две групи:

- **традиционни политики** за осигуряване на помощи и услуги чрез системата на социалното подпомагане, насочени към оцеляване на най-бедните семейства с деца (пасивни политики);

- **облекчаващи и стимулиращи политики** за осигуряване на финансова поддръжка на семействата с деца чрез система от данъчни и семейни облекчения, насочени както към ограничаване на бедността, така и към предотвратяване възникването на риска бедност (активни политики).

При сегашната социално-икономическа ситуация, без да подценяваме значението на традиционните политики<sup>4</sup>, смятаме, че облекчаващите и стимулиращите политики трябва да станат приоритетни<sup>5</sup>. Аргументите за това са:

- Априори е ясно, че между социалните трансфери, особено като се имат предвид ниските им размери, и бедността съществува незначителна корелация. Това предопределя ниския капацитет и неефикасността на традиционните политики от гледна точка както на ограничаването на бедността в средносрочен аспект, така и на измъкването от „капана“ на бедността.

– Стимулиращите политики имат предимството на „активиращ“ фактор, тъй като провокират инициативност за търсене на работа или за започване на собствен/семеен бизнес.

– Чрез облекчаващите и стимулиращите политики се разширява обхватът на обектите на семейната поддръжка – семействата с деца с голяма вероятност да попаднат в риска бедност и тези в „застойна“ бедност.

Бихме искали да подчертаем, че облекчаващите и стимулиращите по-

<sup>4</sup> По-подробно те се разглеждат в раздел втори.

<sup>5</sup> Това предопределя концентрирането на по-нататъшното ни изследване именно към тези политики.

литики би трябвало да извеждат своите цели и задачи от насоките, принципите и приоритетите на национална стратегия за децата. Такава стратегия, която да предлага решения за многоаспектно развитие на децата, все още не е разработена. Действащите „Правителствена стратегия и План за действие за закрила правата на децата в РБ за 2000-2003 г.“ всъщност обхващат само част от елементите на благосъстоянието на децата, а именно: закрила правата на децата съобразно разпоредбите на Закона за закрила на детето и деинституционализация на децата в различните ѝ форми. Поради това те трябва да бъдат съставна част на една бъдеща национална стратегия за благосъстоянието на децата.

*Какви са възможните конкретни видове преференциални политики за облекчаване и стимулиране на семействата с деца?*

### 3.2.1. „Семейна“ данъчна политика

Основният икономически индикатор за „качеството“ на детството са разполагаемите семейни доходи, определящи до голяма степен шансовете на децата за по-добър живот. Възможности за тяхното повишаване предоставя извършването на промени в данъчната политика, насочени към въвеждане на семейни данъчни преференции. Последните не би трябвало да се разглеждат като нова „тежест“ за държавата, тъй като определени данъчни облекчения частично допълват или заместват социални парични трансфери за нискодоходните семейства с деца. Преференциалната данъчна политика ще окаже позитивни въздействия и ефекти, непосредствено свързани с децата, в резултат както на вертикалното преразпределение на доходите между семействата с различен брой деца, така и на хоризонталното преразпределение между семействата с различен състав, т.е. от тези без деца към семействата с деца.

„Резервите“ на действащата у нас данъчна система са твърде ограничени. Това предполага извършването на по-прецизен избор на подходящи механизми за въвеждане на свързани с броя и възрастта на децата данъчни облекчения. В европейските страни се прилагат различни типове системи на подходящо облагане на семейните двойки:

- Индивидуално облагане, комбинирано с използването на различни инструменти, свързани със социалния статус на семейството.
- Съвместно облагане доходите на семейната двойка.
- Облагане по избор – семейно или индивидуално.

При различните системи на подходящо облагане се прилагат различни видове данъчни облекчения в зависимост от социалния статус на родителите и броя на децата: диференциран размер на необлагаемия минимум; стан-

дартно облекчение – приспадане на твърда сума от облагаемия доход; приспадане на определени разходи за отглеждане и образование на децата от облагаемия доход; освобождаване от облагане на доходите, изразходвани за строеж, покупка, ремонт на семейното жилище; данъчен кредит за нискодоходни семейства с деца.

Известно е, че в нашата данъчна система липсват преференции за семействата с деца. Държавните органи, съобразявайки се с необходимостта от по-високи приходи в държавния бюджет, години наред не приемат направени от експерти предложения за прилагане на преференциален „семеен“ подход при подоходното облагане. Тук обаче би трябвало да се отговори на въпроса кое е по-изгодно – използване на традиционните начини на подпомагане на семействата чрез системата на социалните помощи, или чрез данъчни облекчения, насочени предимно към по-нискодоходните семейства с деца. Определено смятаме, че вторият начин е по-подходящ, тъй като съдържа елементи на активни облекчаващи политики. Отчитайки социално-икономическата ситуация у нас, целесъобразно е на този етап да се извършат следните промени в подоходното облагане:

1. Въвеждане на семейно подоходно облагане, като се предостави възможността на семействата да избират по-благоприятния за тях вариант – семейно или индивидуално. От гледна точка на семействата с деца (особено при семейства, в които един от родителите е ангажиран с отглеждането на децата или е безработен) семейното подоходно облагане е по-изгоден вариант. При съвместното облагане на семейните доходи в световната практика се прилагат различни фискални облекчения в зависимост от равнището на семейния облагаем доход; броя на непълнолетните деца; наличието на безработен родител. В съответствие с това се определят различни данъчни ставки и различни размери на необлагаемия минимум. В някои европейски страни семейното облагане се базира на система от семейни коефициенти, чрез които съобразно броя на децата в семейството се редуцира размерът на дължимия семеен данък. Изборът на конкретен вариант е въпрос на експертно решение.

2. Въвеждане на данъчен кредит (приспадане на определена сума от изчисления дължим данък) за нискодоходни семейства с деца, т. е. този вид облекчение има строго целеви характер и по наше мнение той е подходящ за семействата с деца с утежнен социален статус – семейство с един родител, многодетно или с деца с увреждания. В съответствие с посочените различия в статуса се определя конкретният размер на приспаданата сума. Като предимство на данъчния кредит може да се посочи сравнително лесното администриране.

По отношение на въвеждането на семейно подоходно облагане като

съществени се оформят следните два проблема: ограничените финансови ресурси на държавата и сравнително високата трудоемкост при прилагането му в данъчната практика. Всъщност това са и основните аргументи, поради които съответните държавни органи отхвърлиха законодателни инициативи в тази област. Отчитайки посочените обстоятелства, преценяваме, че на настоящия етап при въвеждането на семейно подоходно облагане би могло да се търсят *възможности за използване на необлагаемия минимум като инструмент за данъчно облекчаване* на семействата с различен брой деца.

С цел да се смекчи влиянието на фактора „ограничени финансови ресурси“ преференции би трябвало да ползват по-нискодоходните семейства с деца, т. е. необходимо е да се въведе *праг на облагаемия доход*. Какъв критерий може да се използва при определянето на този праг? Използването на семейните екзистенц-минимуми при измерване степента на обедняване на семействата с деца показва, че паричните доходи на семействата с две деца надвишават незначително семейните екзистенц-минимуми, а на семействата с три и повече деца са много под тях. Това ни дава основание да приемем семейните екзистенц-минимуми за критерий при определяне прага на облагаемия доход за ползване на данъчно облекчение чрез диференциране размера на необлагаемия минимум в зависимост от броя на децата. Въз основа на направените от нас изчисления при база декември 2001 г. екзистенц-минимумите за семействата с едно, две и три деца възлизат годишно съответно на 3108 лв., 4140 лв. и 4920 лв. Във връзка с това смятаме, че прагът на облагаемия доход за ползване на облекчението трябва да бъде съобразен с най-високата стойност на семейните екзистенц-минимуми, а именно на многодетните семейства (4920 лв.). По този начин всички семейства с различен брой деца, чийто облагаем доход е под, на равнището на приетия праг или незначително над него, влизат в обхвата на ползващите преференцията.

По отношение *определянето на диференцираните размери на необлагаемия минимум* в зависимост от броя на децата в семейството предлагаме отново да се използват диференцираните семейни екзистенц-минимуми. Защо? Имайки предвид, че твърде „стеснената“ потребителска кошница за тяхното определяне осигурява екзистенциално равнище на живот, смятаме, че екзистенц-минимумите на семействата с различен брой деца трябва да бъдат освободени от подоходно данъчно облагане. В съответствие с това преценяваме, че диференцираните размери на необлагаемия минимум трябва да се поставят в зависимост от семейните екзистенц-минимуми. Предвиденият за 2002 г. необлагаем минимум в размер на 1320 лв. при въвеждането на семейното подоходно облагане ще възлезе хипотетично на 2640 лв., което означава, че той „покрива“ само екзистенц-минимумите на децата – 780 лв. в еднодетно, 1812 лв. в двудетно и 2592 лв. в многодетно семейство.



Но ако съпоставим предполагаемия семеен необлагаем минимум (2640 лв.) със семейните екзистенц-минимума, то той представлява 85 % от екзистенц-минимума на семейство с едно дете, 64 % – с две деца, и 54 % – с три деца. Очевидно освобождаването на семейните екзистенц-минимума от облагане трябва да се осъществява поетапно. Компетентните държавни органи, отчитайки възможностите на държавния бюджет, както и броя на семействата с деца под прага на облагаемия доход, биха могли да преценят каква част от семейните екзистенц-минимума ще се приеме за база при определяне размерите на диференцираните необлагаеми минимума.

### *3.2.2. Целеви политики за поддръжка и насърчаване на нискодоходните семейства с деца*

Ефикасността от прилагане на различни целеви политики и програми за облекчаване и стимулиране на семействата с деца би трябвало да се оценява в рамките на комплексна система от взаимнодопълващи се мерки и механизми, насочени към решаването на битови семейни проблеми, както и към започването и развитието на семейно предприемачество.

Проблемите, свързани с необходимите за отглеждането и възпитанието на децата жилищни условия – наличие и качество на семейното жилище, би трябвало да се поставят на дневен ред в социално-икономическата политика на държавата. Въпреки че на пръв поглед т. нар. жилищен проблем изглежда в основни линии разрешен (над 90 % от семействата притежават собствено жилище), трябва да се отчита фактът, че 25 % от жилищата в страната са с площ под 30 кв.м, а 57 % – с площ между 30 и 59 кв. м.<sup>6</sup> При тази обща жилищна ситуация ясно е, че твърде голям е броят на децата, които не разполагат с отделна стая. Все още много семейства с деца живеят заедно със своите родители често в амортизирани жилища и във финансова невъзможност за ремонти и подобрения. Този проблем се очертава с много по-голяма сила, когато оценките се извършат само за семействата с деца<sup>7</sup>. Резултатите от проведеното анкетно проучване показват, че само 52.9% от анкетираните семейства с деца притежават собствено жилище; при роднини живеят 28%; под наем – 19%. Показателна е информацията за средната големина на жилищата на семействата с деца – 2.26 стаи, в които живеят средно 4.42 души. Още по-фрапиращи са данните за „дела на семействата без самостоятелно легло за всяко дете“: при среден дял 35 % в семействата на българи той е 25.2%, на българи мюсюлмани – 14.7 %, турци – 32.6 %, и роми 55.6 %.

<sup>6</sup> По предварителни данни от приборяването на населението през 2001 г.

<sup>7</sup> Виж цит. изт. „Социална оценка на грижите за деца в България“, с. 28.

От друга страна, преминаването на преобладаващата част от жилищното строителство в частния сектор в условия на рестриктивна доходна политика, дестимулираща кредитна политика за населението и липса на съответни преференции силно ограничи възможностите на нуждаещите се семейства с деца за придобиване на собствено жилище. Въпреки това жилищното (и предимно луксозното) строителство отбелязва ускорени темпове на развитие, което най-ярко свидетелства за съществуващата и все повече задълбочаваща се поляризация в материалното благосъстояние на семействата.

За разлика от страните-членки на ЕС, и от някои държави в преход у нас понастоящем липсва както социална жилищна политика, насочена към осигуряване със жилища на най-бедните семейства с деца, така и *преференциална жилищна политика* за облекчаване на разходите, свързани с основното семейно жилище. Контингент на втория тип политика би трябвало да бъдат младите семейства с деца; семействата на самотни майки; семействата с родители/деца с увреждания; многодетните семейства; семействата с деца на свободен наем. Ползването на *преференции е необходимо да се постави в зависимост както от броя и възрастта на децата, така и от доходния статус на семейството.*

Преференциалните жилищни политики и програми би трябвало да се провеждат в следните насоки:

- Строителство и предоставяне на общински „социални“ жилища на семейства с деца в особено утежнена жилищна ситуация.
- Отпускане на нисколихвени кредити за придобиване на семейно жилище. Понастоящем все още се забелязва стагнация в кредитната политика на банките, вкл. по отношение на кредитите за жилища (засега де факто само „Банка ДСК“ предлага такива кредити при облекчени условия).
- Включване в системата на социалните помощи по линия на социалното подпомагане на целеви помощи за заплащане на наем, които да бъдат редовни, а не инцидентни, и за поддръжка на семейното жилище.
- Изграждане на механизъм за семейства с деца на общинско равнище, позволяващ замяна на по-малко жилище за по-голямо при промени в неговия състав съгласно определени условия и съответно доплащане от страна на семейството.
- Въвеждане на данъчни облекчения за семейно жилище. Възможните варианти, прилагани в световната практика, са: освобождаване от облагане на част от разходите, свързани с покупка, ремонт и обзавеждане на основното жилище; признаване на лихвените плащания по жилищни кредити за разход при доходното облагане; диференциране на данък сгради; предоставяне на данъчен кредит при придобиване или построяване на основно семейно жилище.



Друго основно направление за стимулиране на семействата с деца в условията на висока безработица и степен на обедняване би трябвало да бъде създаването на подходящи *политики и механизми за насърчаване стартирането и развитието на дребен и среден семеен бизнес*. През последните години в тази насока бяха предприети редица мерки. Някои от тях са следните:

– Агенцията по заетостта осъществява програми за обучение за започване на самостоятелен бизнес; за насърчаване на безработните към самостоятелна заетост<sup>8</sup>; за подпомагане на малки и средни предприятия.

– Учреди се Агенция за малки и средни предприятия и се прие Закон за малкия и средния бизнес, чиято цел са именно неговото регулиране и стимулиране.

– Въведе се патентен данък, който по презумпция представлява стимул за развитие на дребния бизнес, тъй като „авансовото“ му плащане предвижда възможността при евентуално надхвърляне на приходите над неговия размер те да могат да бъдат използвани за по-нататъшно разширяване на производството, както и за подобряване материалното благосъстояние на семействата.

– Започна предоставянето на заеми за малки и средни фирми, макар доста „плахо“ и в неголеми мащаби поради продължителния „запор“ от страна на банките върху отпускането на кредити<sup>9</sup>. Наред с това се предвиждат и облекчени условия при кредитирането – отпускане на нисколихвени кредити за реализирането на одобрен бизнес-проект с определен гратисен период при тяхното изплащане<sup>10</sup>.

– Изграждат се т. нар. бизнесинкубатори (регионални асоциации – например Асоциация на родопските общини, Бизнес-център „Места“ – Разлог) за дребен бизнес, стимулиращи неговото развитие съобразно традициите и конкретните условия на различните региони.

<sup>8</sup> Съгласно приетия през декември 2001 г. Закон за насърчаване на заетостта безработните лица, желаещи да започнат стопанска дейност за производство на стоки и/или услуги, могат да получат еднократни парични суми вместо парично обезщетение или помощи за безработни след одобряване на проект; ако с проекта се осигурява заетост и на друг безработен член от семейството, то се предоставят допълнителни средства; на получилите суми по одобрения проект може да се предоставят допълнителни средства под формата на кредит за квалификация по предмета на стопанската дейност и/или нейното управление, както и да се възстановят разходите за ползвани външни консултантски услуги.

<sup>9</sup> За отбелязване е, че малкият и средният бизнес все още разчитат предимно на чуждестранни институции за кредитиране на стартиращи и новосъздадени фирми (кредитна линия по програма ФАР, кредитна линия от Германия, кредитна линия от Европейска банка за възстановяване и развитие и други).

<sup>10</sup> От началото на 2002 г. в избрани общини с най-висока безработица започна отпускане на такива кредити от одределени банки срещу държавна гаранция.

– Засилва се ролята на браншовите организации, защитаващи правата на дребните занаятчии и производители.

Въпреки тези очевидно позитивни действия трябва да се отбележи, че все още липсва комплексна държавна политика за стимулиране и подкрепа на дребното (в повечето случаи семейно) предприемачество. Това се доказва и от вече посочените по-горе негативни (особено за разчитащите единствено на този източник на доходи семейства с деца) изменения в размерите и механизма на плащане на патентните данъци за 2002 г. Въпреки мащабните прояви на обществено недоволство не се очакват „промени на промените“ през същата година, което очевидно ще доведе значителна част от дребните предприемачи до „затихващи функции“ и евентуален фалит или преминаване в икономиката в сянка, а техните семейства – до риска „изпадане в бедност“.

В заключение необходимо е да се подчертае, че облекчаващите и стимулиращите семейства с деца в неравностойно положение политики имат ярко изразен превантивен характер, като, от една страна, препятстват изпадането/връщането им в рискови ситуации, а от друга, активизират капацитета на семейството „отвътре“. В този смисъл строго целевите политики, насочени към данъчни преференции за нискодоходните семейства с различен брой деца, стимулирането на семейното предприемачество, развитието на потребителското кредитиране, жилищните облекчения, включването на безработни родители в осъществяването на държавни и регионални инфраструктурни проекти (като например „Красива България“), образователните програми за деца и родители и други са действителен механизъм за социално-икономическа поддръжка чрез взаимно мобилизиране на държавните и семейните ресурси.

### ***3.2.3. Политики за превенция и реинтеграция на децата – „социални сираци“***

Най-драстичният негативен ефект от високата степен на обедняване на рисковите семейства с деца е липсата на възможност да ги отглеждат и възпитават, в резултат на което не са рядкост случаите, когато родителите са принудени да оставят децата си в социални домове. По информация от анкетно проучване<sup>11</sup> вероятният брой на децата в риска да бъдат изпратени от родителите им в интернати или домове за деца е 29 500. В този случай децата се оказват в ситуация на т. нар. социални сираци – изоставени и лишени от семейна среда при живи родители. Мащабността на този проблем се разкрива

<sup>11</sup> Виж цит. изт. „Социална оценка...“, с. 117.

със следната информация: около 45 % от настанените в домовете за деца и юноши към МОН са от бедни семейства, 25 % са изоставени от „проблемни“ родители и 25 % са деца на разделени или разведени родители<sup>12</sup>. Очевидно е, че основната причина за изоставяне на децата е бедността, като с висока степен на вероятност може да се твърди, че и при другите две групи причини тя е съпътстващ фактор. Наред с риска бедност съществуват редица конкретни фактори, чието наслагване води до повишаване степента на обедняване: етническа принадлежност; липса или загуба на семеен партньор; ранна раждаемост; пренаселеност на семейното жилище; тежко здравословно състояние на родителя/родителите; девиантно поведение на родителите. По наше мнение, тъй като посочените фактори влияят както върху изоставянето на децата, така и върху невъзможността за тяхното завръщане от социалните домове в семейството, съвкупността от съответни политики би трябвало да бъде концентрирана върху една обща цел, а именно – осигуряване в подходящи форми на подкрепа на уязвимите семейства с деца. Тук трябва да се има предвид, че ефектът от превантивните и реинтеграционните политики не се проявява веднага след тяхното провеждане. Налице е известен времеви лаг, след който е възможно да се направи оценка за това дали в подкрепяното семейство вече е „омекотено“ влиянието на рисковите фактори за изоставяне на детето, или са създадени необходимите предпоставки за неговото завръщане.

*Какви са възможните политики за ограничаване на риска „разпада на семейството“ и за „възстановяване на семейството“?* Преди всичко бихме искали да отбележим, че дълги години това беше един „занемарен“ от страна на държавата въпрос, като дейностите в тази насока се осъществяваха предимно от НПО чрез съответни пилотни проекти. Едва с приемането на Закона за закрила на детето (2000 г.) се постави начало на търсене на пътища за неговото разрешаване.

Провеждането на адресирани политики за превенция и реинтеграция предполага канализиране на механизми за издирване на съответните рискови семейства на основата на мултиведомствен подход, предвиждащ участието на всички свързани с децата държавни, общински, неправителствени организации, медиите, които от своя страна по подходящ начин да информират населението с цел да го привлекат за участие в този процес. Необходимо е да се създаде двупосочна организация на дейностите по издирване на семействата с деца в риск:

– В случай когато такива семейства не са информирани за възможнос-

<sup>12</sup> Джейн Кулър “Пътища за постъпване в социални домове в България”, Европейски детски тръст, 1998 г.

тите за настаняване на децата в социални заведения или когато децата изцяло са оставени без грижа и надзор от страна на техните родители, следва да се предприеме издирване *с цел извеждане на детето от семейството*. Съобразно най-добрите интереси на детето, както и в зависимост от конкретната семейна ситуация, то може да бъде настанено при роднини, в заведение за временна грижа или в социален дом.

– В случай когато детето вече е настанено в съответна институция и е необходимо да се прецени *възможността за връщането му в биологичното семейство*, процесът на издирване трябва да се насочи към откриването на родителите, ако е налице по-продължително прекъсване на контакта с тях, след което се извършва оценка на готовността им да поемат грижите за своето дете.

Осъществяването на дейности по издирване на децата в риск или на родителите им е нов момент в нашата социална практика. Функциите на изградените по Закона за закрила на детето отдели за закрила на детето към общинските служби за социално подпомагане включват такива дейности, но тяхната организация е все още на начален етап поради липса на опит и на достатъчна квалификация на социалните работници. С оглед на това е необходимо за дейностите по подготовка на социалните работници и по съответното издирване да се използва опитът предимно на чуждестранните неправителствени организации, които адаптират към нашите условия успешните социални практики от съответните страни<sup>3</sup>. В Закона за закрила на детето е предвидено задължение за съдействие от страна на всички лица, упражняващи професия, свързана с децата – възпитатели, учители, лекари и други, както и на всички граждани, чрез сигнализиране на отделите за закрила на детето за необходимостта от спешна интервенция. Преценяваме, че такова съдействие реално се осъществява в недостатъчна степен, поради което предлагаме преди всичко да се организира широка информационна кампания, както и да се повишат санкциите в случаи на проявена безотговорност, вкл. предприемане на медийното им разгласяване.

Следващата стъпка след издирването трябва да бъде насочена към провеждане на *конкретни политики за подкрепа на семействата с деца в риск*. На семействата, при които основният риск е бедността, е необходимо да се оказва предимно материална и финансова помощ в различни форми чрез предоставяне на семейни пакети с хранителни стоки от първа необходимост; облекло и обувки; учебници и учебни помагала; лекарства; такси за детски градини; жилищни наеми; стипендии и други. На второ място, но не по значимост, е предоставянето на рисковите семейства на здравни, образовател-

<sup>13</sup> Виж по този въпрос раздел втори, глава 5 от настоящото изследване.

ни, юридически услуги и консултации. Трябва да се отбележи, че освен традиционните форми целесъобразно е да се развиват и насърчават вече прилагани в нашата социална практика от НПО алтернативни форми на услуги и грижи, отговарящи на конкретните нужди на детето и семейството в дадена общност: приюти, хосписи, центрове за социални услуги, консултативни центрове за семейства с деца; осигуряване на психо-социална рехабилитация и лечение на деца и юноши с асоциално поведение с цел превенция на криминални прояви; създаване на групи за самопомощ, т. е. „помощ за самопомощ“, с цел да се мобилизират способностите и отговорностите на самите уязвими родители.

Политиките и механизмите за издирване и подкрепа не биха постигнали желанния резултат, ако не се допълнят с т. нар. *постреставрационна политика*, т.е. продължаване подпомагането на семейството след завръщането на детето от социален дом. Защо е необходимо това? Резултатите от проведено проучване за България от експерт към Европейския детски тръст<sup>14</sup> показват, че в много случаи завръщането на детето поражда нови рискове както за него, така и за семейството:

- Промяната на жизнената среда, особено при по-продължителен престой извън семейството, често води до емоционални проблеми при детето и до конфликтни ситуации в семейните взаимоотношения.

- Завръщането на детето утежнява семейното материално състояние, което се отразява върху равнището на живот на другите деца в семейството.

- Смяната на средата е свързана и със смяна на училището, което предизвиква психологически проблеми с адаптацията и в повечето случаи води до непосещаване на училище.

- В резултат на дълготрайния престой в социален дом, както и на посочените „пострискове“ много от децата започват да скитат с всички свързани с това негативни последици.

Очевидно е, че възникването на такива рискове предполага необходимостта от по-нататъшна подкрепа в рамките на определен период под наблюдението на социален работник, който определя нуждите на детето и семейството, съдейства за осигуряване на съответна помощ и преценява кога семейството е в състояние да отглежда децата си без допълнителна подкрепа.

В заключение бихме искали да подчертаем, че политиките за превенция и реинтеграция на децата в уязвимите семейства не бива да се подценяват, тъй като не е допустимо в съвременния цивилизован свят да съществува явлението „социален сирак“.

<sup>14</sup> Джейн Купър „Обратно въщи“, ЕДТ, 1999.

### 3.3. Селективни политики за деца в някои специфични рискове

Основна предпоставка за възникването на редица специфични рискове при децата е бедността. Трябва да се отбележи, че наред с нея влияние в някои случаи оказват и такива фактори като семейна и жизнена среда, лични качества и склонности на детето и други. Характерно за тази група рискове е, че те често са взаимносвързани и взаимнообуславящи се, което усложнява процеса на взимане на решения за провеждане на конкретен тип политика. Като най-обществено значим специфичен риск се откроява отпадането от училище. Не по-маловажен е и рискът експлоатация на детския труд, въпреки че липсва достатъчно достоверна информация за неговата мащабност. Понякога е невъзможно да се определи кой от двата риска е първичен. Детският труд често води до отпадане от училище, а то от своя страна в определени случаи е свързано с търсенето на възможности за работа „на всяка цена“. Отпадането от училище поражда или засилва вероятността и от появата на други рискове – скитничество, насилие, престъпност, наркомания, проституция<sup>15</sup>.

Смятаме, че по-специално внимание трябва да се отдели на проблемите, свързани с *риска отпадане от училище*, тъй като през годините на прехода се очерта твърде негативна тенденция не само по отношение увеличаването на общия брой на напусналите училище, но и на учениците от по-ниските възрастови групи. Отпадането от училище се проявява в следните основни форми:

– Все повече са случаите, когато родителите не записват децата си в първи клас: от родените през 1992 г. 87 000 деца само 63 000 са записани в първи клас през 1999 г., което е с 27 000 по-малко от записалите се първокласници през 1998 г.

– Нараства броят на напускащите училище – ежегодно около 45 000 деца<sup>16</sup>. За отбелязване е, че броят на децата, застрашени от социална и семейна маргинализация, е два пъти по-голям<sup>17</sup>, което е важна предпоставка за увеличаване на отпадащите от училище.

– Зачестяват случаите на т. нар. скрито отпадане от училище – неизвинени отсъствия или нередовно влизане в час.

Рискът отпадане от училище е особено висок в семейства с деца в неравностойно социално положение, което се доказва с резултатите от анкетно

<sup>15</sup> Тези рискове не се обхващат в настоящето изследване, тъй като те са обект на самостоятелни изследвания от съответни специалисти.

<sup>16</sup> По данни от Държавната агенция за закрила на детето.

<sup>17</sup> Проект на обща стратегия за защита правата на детето в България, СБ, 1999.



проучване, проведено през юли 2000 г.: в 18.4 % от анкетираните семейства децата не посещават училище, или броят им възлиза на 66 000. От тях най-висок е дялът на отпадналите от училище деца от ромски семейства – 32 %, следван от децата в български семейства – 8 %, и от турски – 6 %<sup>18</sup>.

Основните фактори, които обуславят отпадането от училище, предлагаме да се групират на следните равнища:

• **Семейството.** Съществува висока степен на корелация между семейната среда и ценностната система на детето, определяща мотивацията и отношението му към образованието. От значение е и социално-икономическият статус на семейството, особено когато то е в неравностойно положение: бедността и произтичащата от нея невъзможност родителите да поемат свързаните с образованието разходи често принуждават децата да напускат училище, като не са редки случаите, в които те започват работа. Резултатите от социологическо изследване на учениците, отпадащи от училище<sup>19</sup>, показват, че най-често въпроса „Трябва ли да продължавам да уча?“ си задават децата от по-бедни семейства, многодетни семейства и от малцинствените общности. Немаловажни семейни фактори са и образователният ценз на родителите; принизеният родителски контрол; липсата на заинтересуваност от страна на родителите за образованието на децата; утежнените семейни ситуации, подтикващи децата към бягство от дома, респ. от училище, и други. Всичко това създава в децата понижено самочувствие и нежелание да посещават училище.

• **„Улицата“.** Жизнената среда, в която израстват и „се възпитават“ децата, и по-конкретно – качеството на техните социални контакти, предопределят в значителна степен оформянето на поведението и мотивацията им за образование.

• **Училището.** На първо място трябва да се посочи качеството на образователната система – доколко тя е съобразена с новите социално-икономически, информационни, комуникативни, технически и други реалности, рефлектиращи върху умствените възможности, интересите, нагласите и поведението на учениците. Като твърде важен фактор, оказващ активно влияние върху формирането на отношението на учениците към училището, трябва да се посочат качеството на подготвеност на учителите, тяхната собствена ценностна ориентация, степента на заинтересуваност и чувствителност към учениците, както и начинът на осъществяване на контакт с тях.

<sup>18</sup> Виж цит. изт. „Социална оценка...“, с. 7.

<sup>19</sup> Експертен анализ по данни от социологическо изследване „Учениците, които отпадат от училище“, Българска обсерватория за професионално образование и обучение и за пазара на труда, Център за социални стратегии и инициативи – „Скала“, София, септември-ноември 1999 г.



• **Личното „аз“ на ученика.** То се оформя под влияние на съвкупността от всички посочени фактори, като се филтрира през индивидуалните качества на всяко дете. Резултатите от цитираното социологическо проучване показват, че като най-чести причини от личен характер за отсъствия или напускане на училище учениците посочват: страх от изпитване и контролни; мързел; трудно възприемане на уроците; липса на интерес към учебния материал; лошо отношение на учителите и други.

Очевидно тези многоаспектни фактори изискват провеждане на подходящи политики за ограничаването, а при възможност и отстраняването на тяхното влияние. По наше мнение, поради разнородния характер на отделните групи фактори, както и вътре във всяка група, не е възможно разработването на единна комплексна политика за преодоляване на проблема отпадане от училище. От друга страна, трябва да се има предвид, че върху конкретните групи фактори рефлектират резултатите от други целеви политики (например за ограничаване на бедността). Отчитайки тези обстоятелства, би трябвало политиките да бъдат насочени към специфичните причини, характерни за ранжираните четири равнища, което не изключва необходимостта от координация между тях при отчитане на регионалните и етническите различия.

Политиките, целящи подобряване на семейната среда, имат универсален характер и резултатите от тях влияят „автоматично“ и върху ограничаването на явлението отпадане от училище. Тук бихме искали да обърнем внимание на един на пръв поглед „дребен“, но в някои случаи решаващ за посещаване на училището въпрос като необходимостта от предоставяне на целеви семейни добавки в пари и/или в натура за деца ученици – например за покриване на част от разходите в началото на учебната година или за междуселищни пътувания до училището. Целесъобразно е такива целеви добавки да се предвидят в Закона за семейни помощи за деца (приет на второ четене в НС през март 2002 г.), особено като се има предвид, че в него посещаването на училище се поставя като условие за получаване на месечни детски добавки. Не е логично да се въвежда такова изискване, без да се осигурят целеви помощи за деца ученици от рискови семейства.

Несъмнено най-съществени резултати за преодоляване на проблема отпадане от училище би трябвало да се очакват от политиките и програмите в сферата на образованието. Без да претендираме за компетентност в тази област, смятаме, че освен необходимостта от модернизирани, вкл. облекчаване, на самата образователна система би следвало в разработваните политики да намери място решаването на следните неотложни въпроси, свързани с:

- достатъчната основателност за закриване на училища;
- необходимата аргументираност за съкращаване на учители;
- стимулиращото равнище на заплащане на учители;

- интегрирането на децата с увреждания и от малцинствата в „масовите“ училища;
- прилагането на съответни подходи при смяна на училището вследствие деинституционализация на детето;
- намирането на подходящи форми на привличане на родителите към проблемите на училището;
- включването на учениците и зачитането на позициите им при взимане на непосредствено засягащи ги решения.

Естествено е, че съществуват и други важни въпроси за разрешаване от компетентията на съответните органи и институции, които при разработването на своите цели политики и програми би трябвало да се основават на съществуващите прави и обратни връзки между компонентите на изследваната система „семејство – училище – учител – ученик“.

Както вече отбелязахме, друг специфичен риск, който е свързан с негативни последици за децата, резултат както от упражняване на тежък и вреден труд, така и от икономическа експлоатация, е *детският труд*. Двупосочната връзка между отпадането от училище и детския труд се изразява в следното: в някои случаи напускането на училище се оформя като фактор за започване на работа от децата, но съществува и обратен вариант – често поради финансови семейни проблеми се налага децата да работят и да не посещават училище. Разпространено е и съчетаването на училищно обучение с упражняване на труд.

Основната причина за детския труд е високата степен на бедност на рисковите семейства с деца. Сравнително малък е дялът на работещите за „джобни пари“. Преобладаващият брой деца работят с цел да подпомогнат семейния бюджет: тази причина се посочва като основна от 69 % от родителите на работещите деца в семействата на българи, 64 % – на турци, и 61 % – на роми<sup>20</sup>. Интерес представлява фактът, че в семействата на турци само още един фактор оказва силно влияние – помощ на семейния бизнес (36 %). По отношение на други фактори за детския труд при семействата на българи и на роми немаловажна е ролята на възпитателния ефект на този труд – съответно 18 % и 13 %.

Представява ли детският труд сериозен проблем от гледна точка на благосъстоянието на децата в България? За да се отговори на този въпрос, трябва да се има предвид, че съществува известна разлика между понятията „детски труд“ („child labour“) и „детска работа“ („child work“), като се предполага, че детският труд е нещо „лошо“, а детската работа – „неутрална или добра“ за

<sup>20</sup> Тук и по-нататък са използвани данни за детския труд от социологическо проучване, извършено в рамките на изследователския проект „Проблеми на детския труд в условията на трансформация в България“, Институт по социология при БАН, със съдействието на МОТ, София, 2000.

децата<sup>21</sup>. В първото понятие се влага повече икономическо съдържание – икономическа заетост (насмен труд), докато второто означава упражняване от децата на труд, свързан предимно с домакинството и домашното стопанство. Смятаме обаче, че и двете понятия съдържат както положителни, така и отрицателни страни за развитието на децата. Друг е въпросът, че те се проявяват в различни форми, с различни сила на действие и разнородни последиствия.

„Детският труд“ в посочения смисъл е рисков за децата в случаите, когато се извършва принудително – налице е висока степен на експлоатация (нарушения на трудовото законодателство); те се наемат за извършване на опасни видове труд. В тази връзка твърде обезпокоителен е фактът, че 61 % от работодателите смятат за нормално деца под 17-годишна възраст да работят срещу заплащане, особено като се има предвид, че те в повечето случаи са без трудов договор, с по-ниско заплащане и не могат да се организират и защитават.

„Детската работа“ се извършва по-често доброволно и под контрола на родителите, има възпитателен ефект, негативните последиствия за развитието на детето са ограничени. Не е за пренебрегване обаче наличието в някои случаи на елементи на принуда, експлоатация, а понякога и на малтретиране на децата.

Очевидно е, че когато се оценява мащабността на проблема за трудовата ангажираност на децата в България, трябва да се отчитат посочените разлики между детския труд и детската работа. Официална статистика за обхвата на децата, заети в трудови дейности, липсва. Данните от цитираното социологическо проучване показват, че от всички деца на възраст от 5 до 17 години икономически заетите са 6.4 %; заетите в домашното стопанство – 32.3 %, и заетите в домакинството – 41.8 %. Тази информация и по-конкретно делът на икономически заетите деца по наше мнение не дава основание, особено в световен контекст, да се смята, че детският труд е съществен проблем за България. Проблемът всъщност се състои в съществуването на различни форми на експлоатация на детския труд, които са в нарушение на националното трудово законодателство и на международните стандарти. „Благодатна“ среда за това е икономиката в сянка, където липсват законосъобразни трудови правоотношения и нейните дейности са извън полезрението на съответните контролни органи и синдикални организации. Най-типичната форма на експлоатация е твърде ниското заплащане на детския труд – 43 % от работещите деца получават месечно между 10 и 30 лева, а близо 57 % – над 30 лева. Въпреки че у нас наемането на деца за извършване на тежък физически, както и на опасен за детското здраве труд е сравнително малко разпространено, все пак трябва да се има предвид, че

<sup>21</sup> Този подход е лансиран в западната научна литература - виж напр. Richard Anker „The economics of child labour: A framework for measurement“, International Labour Review, Vol. 139 (2000), № 3, p. 266.

от общия брой на наетите деца делът на заетите в тези видове труд е съответно 8.3 % и 4.2 %. В последните години се оформи като съществен проблем нарастващият брой на децата, застрашени от т. нар. екстремни форми на детски труд – търговия и трафик на деца; принудително използване на деца за проституция и за производство на порнография; въвличане на деца в „дистрибуция“ на наркотици и други видове противозаконни дейности.

Произтичащите от това негативни последици за благосъстоянието на децата се отнасят:

– за интелектуалното развитие: ниският успех и отпадането от училище са важни предпоставки за недостатъчна степен на образование на децата, което, оценено в дългосрочен и глобален аспект, понижава техните жизнени шансове в бъдеще, както и качеството на човешкия капитал на страната;

– за физическото и психическото здраве: принудителният, тежкият физически труд, работата във вредни и опасни условия, наднорменото работно време, психическият и емоционалният стрес водят до неизбежни здравословни проблеми;

– за моралната устойчивост: въвличането предимно на безпризорните деца в забранени от закона дейности като кражби, просия, проституция и други трайно нарушава нравствената ориентация на децата.

Всички деца, попаднали под „удара“ на тези последици, са лишени от нормално детство, което неизбежно поставя отпечатък върху целия им живот.

Имайки предвид разграничаването на понятията детски труд и детска работа и негативните последици за децата, преценяваме, че усилията за тяхната закрила трябва да бъдат насочени предимно към наемния детски труд. Поради разностранния характер на проблемите не е възможно да се разработи единна политика за предотвратяване и ограничаване на детския труд, а по-скоро да се съставят програми, насочени към ликвидиране проявите на експлоатация на детски труд, както и на неговите екстремни форми.

По отношение на наемния детски труд в Кодекса на труда е включен раздел за специална закрила на непълнолетните, който до голяма степен е хармонизиран с международните стандарти. Съгласно кодекса минималната възраст за приемане на работа е 16 години, но по изключение за дейности, които са леки и не са опасни или вредни за здравето и нравственото развитие на децата, тя е от 15 до 16 години, а за някои конкретни видове дейности – 14 години за момичета и 13 години за момчета. С оглед променените реалности (акселерацията, отношението на децата към труда, желанието за собствени доходи и за подпомагане на семейния бюджет, нарастващият брой безпризорни деца, които в момента са около 3000 и други), на предимствата на регламентирането на детския труд пред нелегалното му използване, както и за „оползотворяване“ на невинаги „рационалното“ използване на свободното им време, предлагаме следните промени и

допълнения в трудовото законодателство и социалната практика:

- Да се снижи възрастта за приемане на работа от 15 на 14 години (чл. 301, ал. 2). При взимане на решение по този въпрос би трябвало да се има предвид, че в Конвенция № 138 от 1973 г. на МОТ за минималната възраст се предвижда тя да бъде 13 години за леки и неопасни форми на труд.

- Да се диференцират условията на работа (продължителност на работно време, почивки, забрана за работа на акорд и други) за възрастовите групи от 14 до 16 години и от 16 до 18 години. В западноевропейското законодателство продължителността на работното време за деца под 16-годишна възраст е значително по-ниска от тази на по-високата възрастова група (у нас тя е 7 часа дневно при петдневна работна седмица)<sup>22</sup>. Целесъобразно е във връзка с това да се разработват програми за почасова работа на деца ученици, в които основен момент да бъде съчетаването на детския труд с учението.

- Да се разработят целеви програми за приобщаване на безпризорните деца чрез съответни форми на детски труд (тук не се имат предвид заведението за поправителен труд).

- Да се приеме приоритетна програма за действие, насочена към ликвидиране на екстремните форми на детски труд, особено на малолетни деца. Тя трябва да ангажира освен съответните държавни институции и организациите на работодателите, синдикатите, НПО, медиите и родителите на децата в риск. Необходимо е програмата да включва и мерки за превенция, рехабилитация и социална интеграция на засегнатите деца.

Успоредно с конкретните програми и действия за премахване на експлоатацията и най-опасните форми на детския труд и имайки предвид, че в повечето случаи бедността е основната причина за започване на работа, необходимо е да се отбележи, че върху ограничаването на детския труд рефлектират резултатите от всички политики и мерки срещу бедността.

В заключение бихме искали да подчертаем, че няма универсална рецепта за изграждането на „child friendly society“<sup>23</sup>, но едно е ясно – необходимо е ново социално пространство за децата и висококвалифицирано взимане на решения за тяхното бъдеще в България. Това предполага, от една страна, постигане във висока степен хармонизиране с международните стандарти в областта на благосъстоянието на децата, и от друга, осигуряване на реално прилагане на нормативната уредба по веригата „дете – майка – семейство“.

<sup>22</sup> В Германия например действа специален Закон за защита на детския и младежкия труд („Jugendarbeitsschutzgesetz“), в който от 1997 г. работното време за деца от 13 до 15-годишна възраст е регламентирано до 2 часа дневно в съответствие с насоките на законодателството в тази област в ЕС.

<sup>23</sup> „Общество, дружелюбно към децата“.

## **РАЗДЕЛ ВТОРИ**

# **РЕЛАЦИЯТА „ДЕТЕ-МАЙКА-СЕМЕЙСТВО“: ЗАКОНОВА УРЕДБА, ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ**

## **РЕЛАЦИЯТА „ДЕТЕ-МАЙКА-СЕМЕЙСТВО“: ЗАКОНОВА УРЕДБА, ПОЛИТИКИ И ПРАКТИКИ**

Конституцията на Република България в съответствие с международните стандарти поставя „семейството, майчинството и децата под закрила на държавата и обществото“ (чл.14).

С оглед присъединяването на България към Европейския съюз възниква необходимостта от по-прецизно съобразяване на законовата уредба и политиките за социална закрила на семействата с деца със съществуващите международни нормативни документи в тази сфера: Всеобщата декларация на ООН за правата на човека; Конвенцията на ООН за правата на детето; Световната декларация за оцеляване, закрила и развитие на децата; Декларацията на ООН за социалните и правните принципи относно защитата и благосъстоянието на децата; правните документи на Съвета на Европа със значение за децата и семейството – Европейската конвенция за човешките права и Европейската социална харта. Един от основополагащите принципи, провъзгласен от тези международни документи, определя благосъстоянието на семейството и детето като приоритет на всяка държава, базирайки се на постановките: „благосъстоянието на детето зависи от доброто благосъстояние на семейството“ и „първият приоритет за детето е да бъде отгледано от своите родители“. По-конкретните принципи на политиките за децата и семействата се отнасят за закрилата на майчинството; съвместяването на трудовия и семейния живот на родителите; компенсиране доходите на семействата за издръжка на децата; помощи и услуги за уязвимите семейства с деца.

Промените, извършени през последните години в действащото българско законодателство за децата и семействата, както и постановките в разработваните понастоящем проектозаконови в тази сфера, се обуславят главно от Конвенцията на ООН за правата на детето и от Европейската социална харта (ревизирана), която е в процес на ратификация от страна на България.

Процесът на изграждане на новото законодателство и преди всичко прилагането му в социалната практика във висока степен се предопределя от противоречието между необходимостта да се осигурят нормални условия



на живот на децата и на техните семейства и неадекватните икономически възможности на страната. Високата степен на обедняване на населението, влошената демографска ситуация и тежките социални последици за майчинството и детството определяха особеностите на законовата, институционалната и социално-защитната система, насочени към семействата с деца.

Разминаването между законодателството в сферата на закрилата на децата и реалностите на всекидневието на семействата е неизбежно и се усложнява от специфичните особености на прехода към пазарно стопанство в България. Новите общественно-икономически условия и отношения породят нови социални предизвикателства, възникване на несъществуващи досега потребности и нужди на семействата с деца. Това се обуславя, от една страна, от остарелите и в много случаи недействащи нормативни документи. От друга страна, въпреки постигнатата финансова стабилизация през последните години отделяните от държавния бюджет средства за социални разходи все още са твърде недостатъчни. Независимо от политическата воля и усилията на органите за държавно управление за „измъкване“ от кризата този процес се затруднява от наслоените икономически и социални проблеми.

Провежданата от 1990 г. до началото на 1998 г. реформа в областта на социалната защита на семействата с деца се основава предимно на многократни изменения и допълнения към действащата от години, неадекватна на променените социално-икономически условия законодателна база, което предопредели нейния характер като реформа „постфактум“ и „на парче“. Това доведе до засилване на социалната несигурност на семействата с деца и особено на младите рискови семейства да създават и отглеждат деца. Наслагването на социални рискове при някои семейства ги постави в изключително утежнена ситуация. Във връзка с това се очертаха сериозни недостатъци и празноти в нормативната уредба в тази област, поради което от 1998 г. съответните компетентни държавни органи се ориентираха към фундаментално реструктуриране на съществуващите социални програми и провеждане на действителна реформа в социалната сфера.

## ГЛАВА ПЪРВА

**ЗАПЪЛВАНЕ НА БЕЛИТЕ ПОЛЕТА В СФЕРАТА  
НА РЕГЛАМЕНТИРАНЕ И ЗАЩИТА  
ПРАВАТА НА ДЕТЕТО****1.1. Претворяване изискванията на Конвенцията на ООН  
за правата на детето – международен стандарт  
за закрила на децата**

Конвенцията за правата на детето е резултат от многогодишните усилия на световната общност. Тя беше приета от Общото събрание на ООН през 1989 г. и ратифицирана от Великото народно събрание на 11 април 1991 г., с което се обособи като неделима част от вътрешното право на България. *Какво е наложило приемането на конвенцията?* Две са основните причини, отнасящи се за развиващите се и за развитите нации: липсата в някои страни на правни норми и социални структури за закрила правата на децата и неспазването им в необходимата степен, което на практика означава неприлагането на минималните стандарти съгласно съществуващите закони в тази област.

Конвенцията издигна признанието на човешкото достойнство на децата и постави въпроса за осигуряване на тяхното благосъстояние и развитие като спешна необходимост. *Основната идея на конвенцията* е, че постигането на „жизнен стандарт на детето, съответстващ на нуждите на неговото физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие“, трябва да бъде право на всички деца, а не привилегия за част от тях.

Установявайки нови етични принципи и международни норми на поведение към децата, конвенцията може да се възприеме в качеството на универсален договор за правата на детето. *Уникалният характер на конвенцията* се обуславя от нейните:

- всеобхватност – гарантиране на гражданските, политическите, икономическите, социалните и културните права на децата;
- безусловност – задължаване на всички нации да предприемат действия за защита правата на децата;

• холистичност – утвърждаване на равнозначимостта и неделимостта на всички права.

*Основните принципи, на които се базира конвенцията, се изразяват в:*

– зачитане правата на децата без каквато и да е дискриминация, „независимо от расата, цвета на кожата, пола, езика, религията, политическите или други възгледи, националния, етническият или социалният произход, имущественото състояние, инвалидността, рождението или друг статут на детето или на неговите родители/настойници“;

– осигуряване правото на оцеляване и развитие в различни аспекти на живота на децата;

– извеждане на най-добрите интереси на детето като „първостепенно съображение“ във всички действия на държавата и обществото;

– допускане на децата като активни участници при решаването на проблеми, свързани с техния живот, чрез свободно изразяване на своето мнение.

Въпреки че конвенцията определя общите изисквания и задължения за всички държави-страни по нея, конкретните отговорности за тяхното превъзпитаване в съответни нормативни актове и в социалната практика трябва да се поемат от правителствата на всяка държава в партньорство с регионалните органи на всички нива и с представителите на гражданското общество. Посочените институции се задължават да предприемат всички необходими стъпки, за да осигурят изпълнението на минималните стандарти, определени от конвенцията, както и тези, залегнали в други международни документи<sup>1</sup>. Реализирането на правата на детето се следи и контролира от Комитета за правата на детето към ООН, който изисква представянето на периодични (на всеки пет години) доклади от всяка държава-страна по конвенцията.

*Каква е българската правно-регулативна рамка, отчитаща изискванията на Конвенцията за правата на детето?* Ратифицирайки през 1991 г. конвенцията, де факто България се задължи да започне извършването на реформа, насочена към промени и допълнения на действащото свързано с

<sup>1</sup> Насоки на ООН за предотвратяване на детската престъпност (1990 г.); Минимален брой правила на ООН за децата, лишени от свобода (1990 г.); Конвенция на МОТ 138 относно минималната възраст за наемане на работа (1970 г.); Конвенция на МОТ 182 относно забрана и незабавни действия за прекратяване на най-ужасните форми на детски труд (1999 г.), ратифицирана от НС на РБ през юли 2000 г.; Хагска Конвенция за закрила на децата и сътрудничество в областта на осиновяването “без граници“ (1993 г.), подписана от България през февруари 2001 г.; Европейска Конвенция за човешките права и различните решения на Съвета на министрите и на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, на който България е страна членка.

децата законодателство, разработване на нови закони и съответно трансформиране на държавната администрация, както и (по условията на конвенцията) в срок от две години от нейното ратифициране да представи първоначален доклад за предприетите мерки. На практика обаче реалната реформа в тази област се забави с години и в действителност бяха извършени само частични, често пъти „козметични“ промени и допълнения в остарялото и неотговарящо на новите социално-икономически условия законодателство: Указ за насърчаване на раждаемостта; Семейен кодекс; Закон за народната просвета, Закон за социалното осигуряване, Закон за народното здраве, Наказателен кодекс и други. С две години закъснение през 1995 г. България представи първоначалния доклад, който през 1997 г. беше обсъден от Комитета по правата на детето към ООН, като бяха направени заключителни препоръки към правителството. „Основните обекти на безпокойство“ на Комитета за правата на детето бяха:

- „че вътрешноправните закони не са изцяло в съответствие с принципите и разпоредбите на конвенцията“;
- „че все още не е приет закон за закрила на детето“;
- „че няма достатъчна координация между органите за изработването на цялостен подход, водещ към прилагането на конвенцията“;
- „че липсват цялостна стратегия за децата, както и последователен механизъм за проследяване напредъка във всички области, обект на конвенцията“<sup>2</sup>.

Във връзка с това от началото на 1998 г. правителството започна извършване на реална реформа в областта на закрилата на детето, предприемайки редица законодателни, административни и практически мерки. През 2000 г. политиката за закрила на децата и семействата беше изведена като национален приоритет. В съответствие с това беше разработен и приет на 31 май 2000 г. Закон за закрила на детето, с което в значителна степен се покриват правните изисквания на конвенцията. Трябва да се отбележи обаче, че този закон е необходимо да действа в координация с други основни в тази област закони – Семейния кодекс и Закона за семейни помощи за деца. Смятаме, че те са свързани с „болни“ за децата и семействата въпроси като например издръжката на децата при развод, месечните детски добавки и други, чието отлагане ще бъде в противоречие с възприетия нов подход за засилване поддръжката на семействата с деца с цел осигуряване на най-добрите интереси на децата.

<sup>2</sup> Заключителни препоръки на Комитета за правата на детето: България, приети на 372-ото заседание на комитета от 24 януари 1997 г. (CRC/C/SR.372).

## 1.2. Реална промяна в системата за закрила правата и интересите на детето

Извеждането на правата на детето като обект на законова държавна закрила е нов момент за нашата социална практика. Това се предопредели преди всичко от:

- необходимостта да се хармонизира българското законодателство за защита правата на детето в различни аспекти с провъзгласените правни норми в Конвенцията на ООН за правата на детето и Декларацията за правата на човека и основните свободи, по които България е страна, както и с постановките и изискванията на Стратегията за децата на Съвета на Европа и препоръките на Комитета по правата на детето към ООН;

- съществуващите в действащото законодателство (Закона за народната просвета, Закона за социалното подпомагане, Закона за борба с противобществените прояви на малолетни и непълнолетни, Закона за здравното осигуряване, Закона за социална рехабилитация и интеграция на инвалидите, Семейния кодекс, Наказателния кодекс и др.) разпоредби, отнасящи се пряко или косвено до закрилата на детето, които засягат само отделни нейни страни; оставят извън своя периметър на закрила някои групи деца в риск; предлагат като основна форма на грижа за децата със специфични нужди тяхното институционализиране; не предвиждат мерки за подпомагане и насърчаване отглеждането на децата в семейна среда. Посочените бели петна свидетелстват за непълното обхващане на задължителните стандарти за защита правата на децата, заложен в конвенцията;

- липсата на механизъм за координация на дейностите, свързани със закрилата на детето, обуславяща в много случаи противоречивите характер и резултати на съответните действия; поставянето на преден план на ведомствени интереси, често „засенчващи“ интересите на децата, което не дава възможност за провеждане на комплексна политика за закрила на децата и за упражняване на ефективен контрол.

*С разработването и приемането на Закона за закрила на детето (ЗЗД) се цели да се запълнят празнотите в действащото законодателство, да се преодолеят недостатъците в практиката за закрила на децата и семействата, както и да се отразят новите принципи на държавната политика, фокусирана върху защита правата и най-добрите интереси на детето чрез регламентиране за първи път на: правата на детето и родителите; принципите и механизмите за закрила на детето; новата организационна структура, осигуряваща по-висока степен на комплексност и обхватност на системата за закрила на детето.*

*Философията на закона намира концентриран израз в дефинираните в него осем основни принципа за закрила на детето, от които смятаме, че по-*

вратен характер имат тези, стоящи в основата на коренно променения подход в държавната политика:

– зачитане личността на детето и уважаване на неговото право свободно да изразява мнението си за разлика от досегашното му третиране като „собственост“ на родителите;

– определяне като приоритет отглеждането на детето в семейна среда. Самото понятие „семейна среда“ по смисъла на закона се въвежда за първи път в нашата законодателна, респ. социална, практика, като включва не само биологичното семейство на детето, семейството на осиновителите, роднините или близките на детето, но и несъществуващата досега институция „приемно семейство“;

– осигуряване по най-добър начин на интересите на детето, за което са предвидени съответни мерки и процедури, даващи необходимата гаранция;

– поставяне под особена закрила от държавата и обществото на деца в случаите, когато:

- детето е останало трайно без родителска грижа;
- детето е жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение или наказание във или извън семейството му;

- за детето съществува опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие;

- детето страда от умствени или физически увреждания, както и от трудно лечими заболявания;

- детето изявява трайно особена дарба или талант.

Смятаме за целесъобразно към децата в риск да се включат и деца, извършили или за които съществуват предпоставки за извършване на противообществени прояви.

Като съществен принос на ЗЗД трябва да се изтъкне *провъзгласяването на правата на детето като предмет на закона*, което в най-висока степен съответства на принципите и нормите на конвенцията. Трябва да се отбележи, че в закона се предвиждат гаранции за зачитане на такива права, които досега под никаква форма не са били включвани в действащата законна уредба. Това се отнася за:

– правото на закрила срещу различни форми на насилие и на въздействие, противоречащи на интересите на детето. По наше мнение въпреки подробното описание на тези форми би трябвало изрично да се посочи необходимостта от закрила при насилие в семейството;

– правото на свободно изразяване на мнение по всички въпроси от интерес на детето, вкл. да търси съдействие от съответни органи. Би било целесъобразно в закона да се посочат допустимите възможни форми за



изразяване на мнение, както и да се предвидят известни ограничения в съответствие с чл. 13 на конвенцията;

– правото на информиране и консултиране от органите за закрила на детето;

– правото на участие в съдебни процедури, като се предвижда задължително изслушване на детето, ако е навършило 10-годишна възраст. Според нас обаче пълноправното участие на детето в съдебни процедури изисква ангажирането на адвокат за защита на неговите интереси, което не е предвидено в закона.

Като център на ЗЗД са обособени *конкретни мерки и форми за закрила* на детето: в семейна среда; при настаняване извън семейството – временно настаняване по административен или съдебен ред в семейство на роднини или близки, за отглеждане в приемно семейство или в специализирана институция; за полицейска закрила<sup>3</sup>. По отношение настаняването на детето извън семейството в закона не се предвижда участие на родителите в съдебната процедура, което е в противоречие с чл. 47 от Конституцията на РБ и глава 7 от Семейния кодекс, съгласно които отглеждането и възпитанието на детето са право и задължение на родителите<sup>4</sup>. Споделяме посоченото мнение, тъй като е недопустимо, защитавайки правата на детето, да се нарушават правата на родителите. В тази връзка би трябвало да се прецизират всички казуси в закона, свързани с твърде деликатната материя за вмешателство на органите за закрила на детето в семейството и по-конкретно при ограничаване на родителските права.

В закона се предвижда временно настаняване на детето по административен ред със заповед на ръководителя на ОССП в семейства на роднини или близки, в приемни семейства или в специализирани институции до произнасянето на съда. Но при случаи, когато липсват възможности за настаняване в посочените институции, а съществува спешна необходимост от „извеждане“ на детето от семейството (полицейската закрила предвижда настаняването на детето за не повече от 24 часа), резонно възниква въпросът с какви конкретни мерки трябва да се осигури неговата закрила. По наше мнение необходимо е създаване на междинни звена за спешно настаняване.

По отношение на посочените в чл. 25 основания за настаняване на детето

<sup>3</sup> Условието и редът за предоставяне на полицейска закрила на детето са уредени с Наредба на МВР от 12 март 2001 г.

<sup>4</sup> Финален доклад „Реформа в социалните услуги за децата“, Клуб „Икономика“, София, 15 септември 2000 г., с. 17.



извън семейството смятаме, че е необходимо да се включат и случаите, в които то е подложено на системни насилие или тормоз от страна на родителите.

С оглед целите на Правителствената стратегия за закрила правата на детето, предвиждаща намаляване на децата в институциите, целесъобразно е в закона към социалните услуги за съдействие и подпомагане в семейна среда да се включат и услуги по т. нар. пренатална превенция в случаи, когато бременни жени предварително са взели решение да се откажат от детето си след раждане, с цел предотвратяване на риска „изоставяне“.

Въвеждането в закона на алтернативната форма за закрила на детето – приемно семейство, се осъществява за първи път в България. Ефектите могат да се оценят не само от гледна точка на детето, но и на самите приемни родители – от една страна, това за тях е своеобразен източник на доходи, а от друга, в случай на дългосрочно приемничество евентуално би последвало осиновяване. Тъй като подборът на приемни родители е изключително отговорен момент, смятаме за пропуск липсата в чл. 32, определящ лицата, които не могат да кандидатстват за приемно семейство, на условия те да не са осъждани и да са без психически и сексуални отклонения .

Пакетът от правни норми в ЗЗД, въведени за първи път в законодателството, свързано с децата, изисква съответно законово регламентиране на административните структури, които ще осъществяват неговото внедряване в практиката. За тази цел в началото на 2001 г. беше създадена Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД) и приет Устройствен правилник за нейните функции и структури. ДАЗД е специализиран орган на МС за ръководство, координиране и контрол на цялата политика за закрила на детето. С това за първи път се създаде надведомствен орган, който има за цел и носи отговорност за провеждане на националната политика за децата. От особено значение е създаването на Национален съвет за закрила на детето (НСЗД), който има консултативни функции и включва представители на всички министерства и ведомства, имащи отношение към проблемите на децата, както и юридически лица с нестопанска цел с предмет на дейност – закрилата на децата. На първото заседание на НСЗД през април 2001 г. бяха обсъдени проблемите, свързани с реалното прилагане на ЗЗД, както и с по-нататъшното провеждане на цялостната реформа на грижата за деца. В съответствие с това бяха определени приоритетите на държавната политика за закрила на децата и приет Меморандум за координирани действия за изпълнение на „Правителствена стратегия и План за действие за закрила на децата в РБ за периода 2000-2003 г.“.

Съответно на дефинираната същност на отделните приоритети се формираха *междуведомствени работни групи към НСЗД*<sup>5</sup>:

1. *Институционално изграждане на системата за закрила на детето, предвидена от Закона за закрила на детето*. Изграждане на Национална информационна система за благосъстоянието на децата. Предвижданите конкретни дейности обхващат:

– Изготвяне на споразумения за задълженията на страните, свързани с институционалното изграждане на отдели за закрила на детето; обмен на информация; връзки и взаимодействия

- Изработване на първоначална база данни за деца в риск и деца с таланти
- Актуализиране и контрол върху достоверността на информацията
- Разработване на инструментариум за събиране на информация
- Софтуер за съхраняване и обобщаване на данните
- Създаване на национална компютърна мрежа
- Вторичен анализ на социална информация за деца

2. *Актуализация и синхронизация на подзаконовите нормативни актове*. Дейности:

– Преглед на подзаконовите нормативни актове, издадени от отделните ведомства

- Установяване на съществуващи противоречия със ЗЗД
- Изготвяне на предложения за промяна
- Съгласуване на подзаконовите нормативни актове

3. *Национален план за обучение и квалификация на кадрите, работещи за закрила на детето*. Дейности:

– Идентифициране на потребностите от обучение на работещите в системата за грижи за децата на всички нива

– Идентифициране на целевите групи

– Изготвяне на национални критерии и стандарти за обучение по социални дейности

– Легитимиране на квалификацията

– Поддържащо и продължаващо обучение на социалните работници

– Изработване на единни програми за обучение и квалификация на работещите в системата за грижи за деца – социални работници и екипите на ОЗД, съдии, полицаи и др.

4. *Профилактика на изоставянето: развитие на алтернативните форми на грижа, деинституционализация и повишаване качеството на институционалната грижа*. Дейности:

<sup>5</sup> По информация на ДАЗД.

- Работа по изготвянето на критерии за акредитация на детските заведения и институциите за деца
- Изработване на стандарти за качеството на институционалната грижа
- Изработване на методика за приемни семейства
- Изработване на методика за изграждане на дневни ресурсни центрове
- Работа по създаване на центрове за настаняване на деца и семейства в изключително тежко положение

#### 5. Превенция на насилието. Дейности:

- Разработване на единна държавна политика, насочена към превенция на насилието
- Повишване на чувствителността на обществото спрямо насилието над деца

Всяка работна група ще бъде ръководена от експерт от ДАЗД и ще включва представители на експертно ниво от министерствата и неправителствените организации. Становищата и предложенията на работните групи ще бъдат представяни за обсъждане и утвърждаване на НСЗД.

В йерархията по управление на дейностите за закрила на детето като специализиран орган за провеждане на съответната политика в общината е общинската служба за социално подпомагане (ОССП), към която се обособява отдел за закрила на детето (ОЗД), работещ в сътрудничество с държавни органи и НПО. Съгласно ЗЗД функциите на ОССП се изразяват в осъществяване на текуща практическа дейност, провеждане на конкретни мерки по закрилата на децата и контролиране на тяхното изпълнение, предоставяне на консултации по отглеждането и възпитанието на децата и други. Специално внимание заслужава функцията по съставяне и поддържане актуалността на регистри, профилирани за деца, нуждаещи се от различен вид закрила. В закона се визира като функция на ОССП предоставянето на финансова помощ при условия и по ред, предвидени „в закон“ (чл. 21, т. 16). По наше мнение тази функция е формулирана твърде неясно и не дава фактически никаква информация за какъв закон става дума – съществуващ или предстоящ за разработване. Очевидно така дефинирана, тази точка няма никаква практическа стойност.

По отношение функциите на ОССП (ОЗД) не са упоменати изрично извършването на дейности по издирване на нуждаещите се от специална закрила деца, както и определянето на компетенциите и задълженията на съответните социални работници.

Известни смущения предизвиква определянето на общинската служба за социално подпомагане като орган за закрила на детето по този закон.

Поначало възприемаме идеята за използване на ресурсите на социалното подпомагане, но поставянето на второ място на отдела за закрила на детето принижява неговите значимост, предназначение и твърде отговорни функции, които съгласно ЗЗД отново се вменяват на ОССП. Тези недостатъчно прецизни постановки не създават предпоставки за по-ясно разграничаване на подчинението, взаимоотношенията между тях, отговорностите и финансирането, тъй като ОССП е изпълнителен орган по два закона – ЗСП и ЗЗД<sup>6</sup>. В този ред на мисли трябва да се отбележи, че по-коректно би било описаните в закона функции да бъдат вменени на отделите за закрила на детето.

Без да коментираме конкретни проблеми, свързани с *финансирането на дейностите по ЗЗД*, бихме искали да изразим нашата подкрепа на идеята за необходимостта от създаване на национален детски фонд, какъвто (по информация на ръководството на ДАЗД) се очаква да бъде учреден през 2002 г. По този начин освен че ще има възможност да се извършва пряк контрол върху разпределението и изразходването на средствата, ще се създадат предпоставки за разрешаване на един твърде комплициран проблем, отнасящ се до финансирането на дейностите по закрила на детето в общините, диференцирани по степента на тяхното социално-икономическо развитие, на социално-икономическия статус на семействата с деца, както и на контингента от деца в неравностойно положение.

*В заключение*, давайки обща оценка на Закона за закрила на детето, бихме искали да подчертаем отново, че той представлява първи успешен опит за цялостно обхващане на въпросите, свързани с определяне и защита правата на децата, както и за изграждане на система за координиране усилията на ДАЗД и нейните структури, министерствата, ведомствата и неправителствения сектор, ангажирани с проблемите на децата. По отношение на изискването българското законодателство да отрази във висока степен постановките, залегнали в Конвенцията на ООН за правата на детето, смятаме, че то не трябва да бъде поставяно само към ЗЗД, а и към други действащи и предстоящи за разработване и приемане закони (Семейния кодекс, Закона за семейни помощи за деца и други). От тази гледна точка определено може да се каже, че ЗЗД в значителна степен се доближава до изискванията на конвенцията по отношение правата на децата и мерките за тяхната закрила. Отчитайки огромните усилия и организираниите по твърде модерен и съвременен начин мероприятия за популяризиране целите и дейностите

<sup>6</sup> Необходимостта от изясняване на механизмите на управление на местно ниво между ОССП, ОЗД и общинските власти и на централно ниво между ДАЗД и МТСП се посочва и в „Социална оценка на грижите за деца в България“, ПРООН, Световната банка – юли, 2000 г.

по провеждане на реформата на грижата за деца, преценяваме, че трябва да се организират проучвания от типа на т. нар. социален маркетинг, в резултат на което ще се определят по-прецизно конкретните потребители и ще се съдейства за промяна на традиционните нагласи в обществото.

### 1.3. Ефикасни форми на обществено посредничество при защита правата на детето

#### 1.3.1. Детският омбудсман – обществен защитник на детските права

Като специализирана форма за наблюдение и контрол от страна на обществото за спазване изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето и преди всичко на нейния основен принцип – защита на най-добрите интереси на децата, в редица страни беше създадена *институцията детски омбудсман* (ДО) в ролята си на обществен защитник на правата на децата и младежите. Основната функция на ДО е да оценява доколко законодателството и държавните институции в страната реализират постановките на конвенцията. ДО е независим и политически неангажиран орган, което обаче не означава, че той заема неутрална позиция. Неговата непосредствена задача е не само да наблюдава, но и да стимулира гарантирането на правата и интересите на децата и младежите в обществото.

В европейската практика съществуват различни по своята организация ДО, като за най-добър се смята този в Норвегия, който въпреки независимия си характер отчита своята дейност пред парламента чрез представяне на годишни доклади. В Швеция например ДО е към социалното министерство и се отчита пред правителството.

Една от най-важните задачи на ДО е да представлява децата и младежите в публични дебати. Целта е да се предостави възможност на младите хора да изразяват мнението си, то да бъде чуто от обществото, а последното от своя страна да се „научи“ да го отчита и уважава. Основните форми, чрез които ДО събира информация за възгледите на децата по вълнуващите ги въпроси, са въпросници, анкетни проучвания, писма, отворена телефонна линия, Интернет, посещение на училища и други.

*Конкретните задачи на ДО на национално равнище* могат да се определят по следния начин:

- препоръки за промяна в законодателството с оглед да се осигури по-голяма съгласуваност с конвенцията;

- участие като консултативен орган в процеса на разработване на законодателство, свързано с децата;

– съдействие на местните органи да използват постановките в конвенцията като основа на всички свои дейности, засягащи децата и младежите;

– участие в публични дебати чрез изразяване на мнение по важни въпроси, отнасящи се до децата и младежите, с цел да се повлияе върху възгледите на политиците, на представителите на изпълнителната власт, както и на обществото чрез публикуване на статии, лобиране в комисии, организиране на конференции и семинари;

– съвместна работа с обществени органи и институции на различни нива с цел достигане до общи подходи по конкретни проблеми, както и до разработване на стратегия за ранжиране на приоритетите в тази област;

– подготвяне на доклади за последните познания и постижения и запознаване на целевите групи с тях.

Трябва да се отбележи, че ДО не извършва контрол върху други институции, както и не участва при разрешаването на проблеми, свързани с индивидуални случаи.

От съществено практическо значение за постигане на по-ефикасна дейност на ДО е определянето на фокус-проблемите. В развитите европейски страни те имат по-различна насоченост в сравнение с източноевропейските. Във връзка с това при организирането на ДО в България смятаме, че трябва да се прецени възможността за адаптация към нашите условия, както и да се обособят типични фокус-проблеми.

Целите, функциите, задачите и резултатите от дейността на детския омбудсман в европейските страни ни дават основание да препоръчаме организирането на такава институция и у нас. Особено важно е това да се осъществи именно сега, когато интензивно се изграждат отделните елементи на системата за закрила на децата. Като независим обществен защитник на правата на децата той ще се оформи като посредник и координатор при определяне на приоритетите и при взимане на решения, осигуряващи най-добрите интереси на децата, с цел да се повиши ефикасността на цялостния процес и на устойчивостта на системата.

### 1.3.2. Семейната медиация

Друга форма на обществено застъпничество е *семеиното посредничество*, или т. нар. медиация, като алтернативен метод за разрешаване на семейни конфликти – главно при разделяне и развод, с цел да се избегне съдебна процедура. Още преди две десетилетия този въпрос е бил включен в дневния ред на редица европейски срещи и конференции по проблемите на семейното законодателство. Наред с множеството трудности, възникващи при разделяне и развод на семейните партньори, на преден план изпъква въпросът за закрила интересите на детето в



контекста на родителските отговорности в тези ситуации, както и при нови бракове на родител/родители. Имайки предвид твърде обезпокояващата тенденция в европейските страни, изразяваща се във все по-голям спад на браковете и нарастване на разводите през последните 20 години; нежелание на все повече млади хора да встъпват в брак, както и сериозни последици за децата в критичните моменти след разпадането на техните семейства, през 1998 г. Комитетът на министрите към Съвета на Европа прие препоръка № (98)1 за семейното посредничество. С това се цели изграждането и стимулирането на тази институция в онези страни-членки на ЕС, където липсва, и засилването на ролята ѝ там, където вече действа, като преди всичко се акцентира върху възможностите за ограничаване на негативните ефекти върху децата от разрушаване на семейството.

Резултатите от прегледа на повече от 200 изследвания на последиците от разводите и влиянието им върху децата<sup>7</sup> показват, че децата в разделени семейства в по-голяма степен са подложени на риска да живеят в бедност и в по-лоши жилищни условия; имат поведенчески проблеми; те са с по-нисък успех в училище; нуждаят се от лекарска помощ; напускат училището и дома в ранна възраст; развиват преждевременна сексуална активност, често свързана с бременност и раждания; имат депресивни симптоми; характеризират се с по-високо потребление на тютюн, алкохол и наркотици. Тези негативни ефекти са следствие от финансовите трудности след развода; семейните конфликти преди, по време и след разделянето; промените в семейната структура; липсата на задоволителни контакти с родителите, както и в редица случаи неспособността на родителите бързо да преодоляват стреса след развода. Подобни проблеми често възникват и вследствие конфликти с доведените родители при евентуален повторен брак.

Институцията семейно посредничество съдейства за омекотяване негативното въздействие върху децата от разделянето на родителите както преди, така и след развода чрез провеждане на консултантска, психологическа, правна и други дейности, насочени към родителите по време на семейните конфликти, с цел оказване на съдействие за разбирателство и стимулиране на родителските отговорности за бъдещето на децата. Именно тази роля се поема от „третата страна“ в спора – посредника (медиатора), който е безпристрастно лице, обикновено със стаж като юрист, психолог или социален работник, съдействащ на „спорещите“ да постигнат задоволително за всички споразумение при спазване на строга конфиденциалност.

Използването на семейната медиация като алтернативен на съдебните и административните процедури метод, макар и отскоро, е характерно за

<sup>7</sup> Виж материалите от Fourth European Conference on Family Law „Family Mediation in Europe“, Debating Chamber of the Palais de l'Europe, Council of Europe, Strasbourg, 1-2 October 1998.



много страни в Европа, Америка, Азия и Африка. Въпреки отделните различия при прилагането му съществуват определени общи принципи, които се спазват във всички страни:

- медиацията е с личен характер, като дискусиите са конфиденциални;
- страните в спора са отговорни за формулиране на споразумението помежду им с оглед техните конкретни потребности и обстоятелства;
- медиаторът е безпристрастен, балансиран и неутрален по отношение на резултатите от „преговорите“;
- медиаторът фокусира върху бъдещите взаимоотношения и споразумения между родителите, отчитайки факта, че те са най-добре запознати с нуждите на техните деца.

Отнасянето на съпрузите към институцията за семейно посредничество в повечето страни е доброволно. Единствено в Норвегия преди започване на съдебната процедура посещението на медиатора е задължително при наличие на деца до 16-годишна възраст.

В отделните страни съществуват различни начини за организация на семейното посредничество: държавни служби, които често са в юрисдикцията на съдилищата или административните органи като министерства и агенции; независими институции – съветници към социалните служби, към органите на местната власт, които могат да бъдат координирани от национален орган; частни медиатори и други. Важното е, че независимо от използваната форма на организация на семейното посредничество тази институция е достъпна за всички без дискриминация и е налице стремеж към равни стандарти за качеството на предлаганата услуга.

С оглед предстоящите промени в нашето семейно законодателство, предимно в Семейния кодекс, и хармонизирането му с европейското, както и поради универсалния характер на конфликтите и проблемите, свързани с разпадането на семейството и последствията за децата, би било целесъобразно да се въведе тази институция и в нашата практика, като се разработят съответни национални стандарти за подбор, обучение и акредитация на медиаторите. Наред с „човешките“ предимства на този метод той има и плюсовете да е значително по-бърз и по-евтин от съдебните процедури, позволява да се постигне известно разбирателство между партньорите, както и да се избегне публичност, която в много случаи е твърде травмираща за децата.

#### **1.4. „Четвъртата власт“ – от позиция на „силата“ или на отговорността за децата?!**

Поставянето на знак за равенство между медиите и властта е признание за тяхната висока значимост и въздействаща роля като фактор за „раздвижване“ на държавата и гражданското общество в посока към реална за-

крила на правата и най-добрите интереси на децата. Оценката на медиите за това доколко техните публицистични изяви действително съдействат за развитието на този процес, трябва да бъде съобразена с основните постановки и изисквания в тази област, включени в Конвенцията на ООН за правата на детето. Тя насърчава важната функция на „средствата за масова информация да разпространяват материали и информация от социална и културна полза за детето“ (чл. 17) в съответствие с изискванията за образование, насочено към развитие личността на детето „до най-пълния му потенциал“, и подготовката му за отговорен живот в свободно общество (чл. 29); признаване правото на детето да бъде защитено от икономическа експлоатация (чл. 32); защитата на детето от всички форми на сексуална експлоатация (чл. 34); правото на детето свободно да изразява своето мнение (чл. 13).

Без да се ангажираме с конкретна оценка на медийните изяви, смятаме за целесъобразно да акцентираме върху някои техни недостатъци с отрицателен ефект върху децата:

- неосведомяване за полезни обществени прояви, свързани с децата<sup>8</sup>;
- твърде ограничен брой публикации с позитивен характер;
- липса на анализ и стремеж за адресиране проблемите на децата към съответните органи;
- търсене на сензация с комерсиални цели – доминира образът на детето-жертва на престъпление, насилие, наркотици, което от своя страна оказва вредно влияние върху самите деца;
- пасивно отразяване на факти, т. е. не се изразява личната и обществената позиция, не се предлагат възможни начини за излизане от конкретна ситуация;
- коментиране на проблемите сами за себе си или от гледна точка на обществото, без да се чува „гласът“ на детето или на неговите родители;
- политическа употреба и злоупотреба с „грижите“ за детето при взимане на управленски решения – типичен пример е отразяването в медиите на надпреварата в популизъм между политическите сили при дискутиране на проблемите, свързани със социалната защита на децата;
- поява в медийното пространство на изяви, увреждащи духовното здраве на детето – със сексуално-еротично съдържание, подбуждащи насилие, расизъм и деяния в нарушение на закона;

<sup>8</sup> Не бяха отразени от медиите инициативите на УНИЦЕФ – България, за популяризиране целите на специалната сесия на ООН (септември 2001 г.), посветена на децата. Една от тези инициативи бе кампанията „Да кажем ДА за децата“. Във връзка с това УНИЦЕФ – България, извърши уникално по своите цел и съдържание изследване „Млади гласове“, вкл. анкетно проучване на мнението на децата между 9- и 17-годишна възраст. Резултатите от него бяха представени на национална среща, проведена в София, август 2001 г.

- медийно участие на децата в реклами, внушаващи негативни емоции;
- некоректни интервюта с деца и неподходящи илюстрации към публицистичните материали;
- дефицит на журналистическа култура и чувствителност към детските проблеми и духовност.

Наред с посочените недостатъци е необходимо да се подчертае, че липсата на съответна национална информационна система и на медиен мониторинг за деца ограничава възможностите за позитивни медийни изяви. От друга страна, за отбелязване е, че не съществуват специализирани органи за защита правата на детето от медийни злоупотреби, както и за санкциониране на журналистите при нарушаване интересите на детето. Този факт в значителна степен принизява тяхното чувство за отговорност и респективно обезценява обществената значимост на медиите.

Очевидно за да се осигури реална медийна защита на детето, е необходимо да се предприемат *редица конкретни мерки и ефикасни действия*:

1. Целесъобразно е законодателната власт да приеме допълнения към ЗЗД, като се обособи самостоятелен раздел „Медийна закрила на детето”.

2. В съответствие с европейската практика да се разработи и приеме Кодекс за правата, задълженията и отговорностите на журналистите, занимаващи се с детска проблематика – в Германия например действат два закона в тази област: Закон за защита на децата и младежите от медиите и Закон за разпространение на увреждащи младежта медийни публикации.

3. Да се организира национална кампания за запознаване на журналистите с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето, както и със законовата уредба, свързана с децата<sup>9</sup>.

4. В системата на висшето образование по журналистика да се включи профилът „Детска журналистика“.

5. Да се създаде медийна гореща линия по проблемите на децата.

6. В образователните програми на учениците да се предвиди запознаване с техните права.

За да бъдат медиите действително „четвърта власт“, те трябва да дават приоритет и да предизвикват публичен дебат по теми и събития, изискващи незабавна интервенция за защита правата и интересите на децата.

---

<sup>9</sup> Положителен пример в това отношение е организираната от Държавната агенция за закрила на детето, Фондация „Партньори-България“ и фондация „Спасете децата“ през март 2001 г. кръгла маса „Правата на децата и политиката на медиите”.

## ГЛАВА ВТОРА

### ПОЛИТИКИ ЗА РАВНОПОСТАВЕНОСТ НА ЖЕНАТА МАЙКА В СЕМЕЙСТВОТО И ПРОФЕСИЯТА

Изследвайки по-нататък релацията „дете-майка-семејство“, трябва да се отбележи, че реалното осъществяване на закрилата правата на децата е тясно свързано с грижата на държавата за жените в периоди на майчинство, отглеждане и възпитание на деца. Този проблем рефлектира в твърде актуалния и в значителна степен неразрешен въпрос за равнопоставеността на жената майка. Необходимостта от грижи от страна на държавата за жената майка с цел тя да бъде подпомогната при изпълнение на своите семейни и професионални задължения се предопределя от няколко съществени обстоятелства:

– Извършващата се трансформация в обществото обуслови редица негативни социално-икономически последици за децата и семејствата: значително намаляване доходите на семејствата с деца и ограничаване на възможностите за по-пълноценното им развитие; разширяване на обхвата и възникване на нови социални рискове; системно понижаване на коефициента на раждаемост и на средния брой деца в семејството.

– Високата степен на трудова заетост на жените майки изисква създаване на необходимите предпоставки и условия за постигане на равнопоставеност и съчетаване на техните семейни и трудови ангажменти.

– Икономическите възможности на семејството, от една страна, както и стремежът на жената майка с професионална квалификация да се реализира в обществото, от друга, предопределят промяната в мотивацията за раждане.

– Традиционното подценяване на престижността на майчиния труд от страна на обществото доведе до приравняването му към най-нискоквалифицирания труд със заплащане в размер на минималната работна заплата. Това от своя страна обуслови постепенното налагане на еднородния модел на семејството.

Специфичните функции на жената майка и по-голямата ѝ натовареност в семејството поставят нови изисквания към семейната социална политика

на държавата. Тя трябва да бъде насочена към осигуряване преди всичко на равнопоставеност на жената при отглеждането и възпитанието на децата, както и при участието ѝ на трудовия пазар и реализирането на нейните професионални качества и амбиции. Конституцията на РБ провъзгласява равноправието по пол, но не съдържа специални норми, отнасящи се до равнопоставеността на мъжа и жената в различните сфери на обществения живот. С оглед на това е необходимо да се прецизира *разликата между понятията „равнопоставеност“ и „равноправие“* на жените и мъжете. Смятаме, че равнопоставеността е понятие от по-нисък ранг и се проявява в конкретни сфери и ситуации като осигуряването на равни шансове в образованието, заетостта, заплащането на труда, условията на труд, както и партньорството при грижите за децата и семейството. По своята същност равнопоставеността е равноправие „в действие“, което означава както практическо реализиране на юридическите права, така и възможности за законова защита чрез търсене на съдебна отговорност при тяхното нарушаване. В контекста на тези общи постановки е необходимо да се отбележи, че проблемите за равнопоставеността в личния и в някои сфери на обществения живот се отнасят в значителна степен за бременните жени и майките, отглеждащи малки деца. При това от особено значение е въпросът за съчетаването на техните семейни и трудови отговорности. Сложността на разрешаването на този проблем се предопределя от неговата комплексност, както и от все още недостатъчната степен на възприемането му от страна на обществото като съществена предпоставка за качеството на живот на семействата с деца.

Създаването на условия за съвместяване на трудовия и семейния живот се откроява като важна насока на социалната политика в европейските страни. В тази връзка Съветът на Европа разработи съответни препоръки<sup>1</sup>, базирани се на заложените в чл. 18 на Конвенцията на ООН за правата на детето принципи:

- двамата родители носят обща отговорност за отглеждането и развитието на детето;
- държавите участнички трябва да предприемат всички подходящи мерки, за да осигурят на децата на работещите родители правото да се възползват от улесненията и услугите за деца.

Съветът на Европа е съобразил своите препоръки и с поставените в Платформата за действие, приета на Четвъртата световна конференция на ООН за жените (Бейджин – 1995 г.), стратегически цели за стимулиране хармонизирането на трудовите и семейните задължения на жените и мъжете.

---

<sup>1</sup> Draft Recommendation of the Council of Europe on Reconciling Work and Family Life of 11 March 1996 (CDEM-BU/96).

В България този проблем в известна степен се подценява, предприетите мерки нямат комплексен характер и не са ефективни от гледна точка на интересите на децата. С цел да се установи степента на равнопоставеност на жените майки в трудовия и семейния живот е необходимо преди всичко да се извърши оценка на нормативната база в тази област. Юридическата защитеност на жената в действащите нормативни актове в някои случаи е недостатъчна и сравнително трудна за претворяване в личния и обществения ѝ живот. По мнение на европейски експерти „принципът на равноправието е залегнал в българската конституция и други законови разпоредби, но има съвсем малко доказателства, че се взимат мерки за практическото прилагане на този принцип в сектора на заетостта“<sup>2</sup>. Това наложи:

– извършването на важни промени в Кодекса на труда (в сила от 31 март 2001 г.) и в разработения проект за нов Семейен кодекс;

– разработването на проектозакон за равните възможности на жените и мъжете, което се предопределя и от изискванията и критериите за присъединяване на България към ЕС.

Обновяването и предвиденото разширяване на законовата база създаде необходимите предпоставки за ратифициране през април 2000 г. на следните членове от Европейската социална харта (ревизирана):

– член 4 – право на справедливо възнаграждение и на равно заплащане на жените и мъжете за равен труд;

– член 8 – право на работещите жени на закрила на майчинството;

– член 16 – право на семейството на социална, правна и икономическа защита, като се има предвид преди всичко равенството между съпрузите;

– член 20 – право на равни шансове и еднакво отношение в областта на заетостта и професията без дискриминация на основание на пола;

– член 27 – право на равни възможности и еднакво отношение за работещите мъже и жени със семейни задължения.

### 2.1. Оценка на нормативната уредба за равнопоставеността на жените майки<sup>3</sup>

*Кодекс на труда:* Изменението на социално-икономическите условия наложи актуализиране на действащия Кодекс на труда (КТ). Много от постановките на КТ, отнасящи се до отпуска поради бременност, раждане и

<sup>2</sup> Редовен доклад на Европейската комисия за България – 1999 г., с. 36.

<sup>3</sup> Тук се коментират не само постановките, отнасящи се до бременните жени и майките, но и тези от общите постановки, които имат непосредствено значение за тяхната равнопоставеност.



осиновяване, както и за специалната закрила на непълнолетни, бременни и майки на малки деца, действаха и в досегашния КТ.

Конкретните положения и промени, свързани с равнопоставеността, са следните:

1. Най-важната промяна е създаването на нов член 243 – „Право на равно възнаграждение“, съгласно който жените и мъжете имат право на равно възнаграждение за еднакъв или равностоен труд, като това право се прилага за всички плащания по трудовото възнаграждение.

2. Действащият и досега член 333, засягащ закрилата при уволнение на работничка или служителка, която е бременна или майка на дете до 3-годишна възраст, като уволнението може да се извърши само с предварително разрешение на Инспекцията по труда, се допълва с нова алинея, съгласно която ползващата отпуск за бременност и раждане работеща жена може да бъде уволнена единствено в случай на закриване на предприятието.

3. Промени по отношение на отпуска поради бременност, раждане и осиновяване:

а) В актуализирания КТ е отменена диференциацията в неговата продължителност (тя беше 120 дни за първо дете, 150 – за второ, 180 – за трето, и по 120 дни за всяко следващо дете), като сега е уеднаквена и е 135 дни за всяко дете, от които 45 дни преди раждането (чл. 163); б) допълнителен отпуск за отглеждане на дете до 2-годишната му възраст, по времето на който майката получава парично обезщетение; в) по желание майката може да ползва още една година неплатен отпуск до навършване на 3 години на детето, ако то не е настанено в детско заведение; г) важен момент е, че платените и неплатените отпуски за бременност, раждане и отглеждане на дете се признават за трудов стаж; д) отпускът за отглеждане на дете до 2- или 3-годишна възраст може да се ползва от майката или бащата, както и от един от техните родители, ако те работят по трудово правоотношение, т. е. това положение създава възможности за избор в зависимост от конкретната семейна ситуация.

4. Работещата майка, която кърми детето си, има право на платен отпуск за кърмене до навършване на 8-месечна възраст на детето по 1 час два пъти дневно (или по два часа наведнъж). След навършване на 8-месечна възраст на детето този отпуск е по 1 час дневно и се разрешава по преценка на здравните органи.

5. Всяка работеща жена с 2 деца до 18-годишна възраст има право на 2 работни дни, а с 3 и повече деца – на 4 работни дни допълнителен платен годишен отпуск. Този отпуск се ползва по желание на майката и не може да се компенсира с парично обезщетение. Нов момент е, че правото на този отпуск може да бъде ползвано, ако е включено в колективния трудов договор.



б. Съществуващият в КТ раздел „Специална закрила на жените“ урежда следните въпроси:

а) забрана за трудови дейности, които са тежки и вредни за здравето и майчинските функции на жената;

б) при наличие на 20 и повече жени в предприятието работодателят е длъжен да обзаведе стаи за лична хигиена на жените, както и за почивка на бременните;

в) бременните жени и кърмачки имат право да бъдат премествани на подходяща за тях работа или на работа при облекчени условия. В случай че трудовото възнаграждение се понижава, те имат право на парично обезщетение за разликата;

г) работодателят няма право да командирова бременна жена. Същото се отнася за майка на дете до 3-годишна възраст без нейно писмено съгласие;

д) работещата майка на малко дете до навършване на 6-годишната му възраст има право да работи надомно;

е) посочените в подточки „г“ и „д“ права на майката могат да се ползват от бащата, когато майката не е в състояние да ги ползва;

ж) забрана на нощния труд за бременни работнички и служителки, майки с деца до 6-годишна възраст и майки, които се грижат за деца инвалиди независимо от възрастта им.

7. От особено значение за семействата с деца от гледна точка на съчетаването на професионалните със семейните задължения на родителите са възможностите, които предлага КТ по отношение на организацията на работното време – непълно работно време и работно време с променливи граници (т. е. съгласно международната практика т. нар. гъвкаво работно време). Трябва да се отбележи, че липсват специални режими и правила за конкретни случаи, свързани със семейни задължения по отглеждането на малки деца.

*Кодекс на задължителното обществено осигуряване (КЗОО).* Новият КЗОО влезе в сила от 1 януари 2000 г. Специфичните постановления, свързани с жената майка, обхващат обезщетенията за майчинство, отглеждане на малко дете и парични обезщетения за гледане на болно дете:

– при трудоустрояване поради бременност или кърмене на осигурената жена се изплаща парично обезщетение, ако на новата работа трудовото ѝ възнаграждение спадне под размера на минималната дневна работна заплата;

– по време на отпуск поради бременност и раждане на майката (осино-вителката) се изплаща парично обезщетение в размер на 90 на сто от среднодневното ѝ възнаграждение;

– при отглеждане на малко дете (до 2-годишна възраст) се изплаща

месечно парично обезщетение в размер на минималната месечна работна заплата, установена за страната (неосигурените майки получават месечна помощ по Указа за насърчаване на раждаемостта в същия размер);

– обезщетения за гледане на болно дете в размер на 80 на сто от месечната работна заплата на родителя: на дете до 16-годишна възраст – до 60 календарни дни за година; на дете до 3-годишна възраст – за времето на настаняването му в стационарно здравно заведение заедно с осигурения родител; на дете до 16-годишна възраст, болно от заразна болест – до изтичане срока на карантината.

*Семеен кодекс (СК):* В действащия в момента СК (в сила от 1985 г.), както и в проекта за нов СК, по отношение равнопоставеността на жената майка се провъзгласяват равни права и задължения на съпрузите в брака за осигуряване благополучието на семейството и за грижи по отглеждането, възпитанието, образованието и издръжката на децата. В СК се предвижда при прекратяване на имуществената общност поради развод съдът да може да определи по-голям дял от общото имущество на съпруга, на когото се предоставят за отглеждане и възпитание ненавършилите пълнолетие деца, ползване на семейното жилище, както и движимите вещи, предназначени за тяхното отглеждане и възпитание.

СК урежда правото на издръжка при развод за лица, които са нетрудоспособни и не могат да се издържат от имуществото си. По отношение издръжката, която родителят дължи на ненавършилите пълнолетие деца, размерът ѝ се определя в зависимост от нуждите на децата и от възможностите на родителя в граници, установени от Министерския съвет. В момента съгласно актуализираното и влязло в сила от 1.01.1999 г. Постановление № 38 на МС е определен, по наше мнение, абсурден минимален и максимален размер на издръжката в границите от 9 до 39 лева независимо от дохода на осъдения да плаща издръжка родител. Тук се открояват две важни противоречия: от една страна, визираната постановка за отчитане нуждите на децата не кореспондира с лимитирания размер на издръжката, неотговарящ на реалните потребности на децата в променените социално-икономически условия на преход; от друга страна, постановката за необходимостта от отчитане възможностите на плащащия издръжка родител не се реализира, тъй като не се взимат предвид получаваните от него доходи. Поради това при обсъждането на проекта за нов СК в парламента се дискутираха два варианта за определяне размера на издръжката на децата: в процент от доходите на родителя или по преценка на съда за всеки конкретен случай. Засега надделява мнението в полза на втория вариант, който е заложен в приетия на първо четене проект. Тук обаче възниква твърде сериозният проблем с укриването

на доходи, който в значителна степен ще затрудни определянето на реалния размер на доходите на родителя, респективно на издръжката на детето. Смятаме, че проектът за нов СК трябва да бъде съобразен с изискванията на европейското законодателство в тази област, съгласно които след развода на децата е необходимо да се осигури жизнен стандарт, не по-нисък от този по време на брака. Особено важно е това за България, където разводът е един от значимите фактори за бедност. Резултатите от проведеното в България социологическо проучване<sup>4</sup> показват, че разведените жени с деца – работещи и безработни – определят себе си по-скоро като бедни и изразходват над 70 на сто от доходите си за храна; те поемат изцяло отговорността за отглеждането и възпитанието на децата, независимо дали получават издръжка от бившите съпрузи.

В заключение може да се направи следната оценка: ниският размер на издръжката, нейното в много случаи неполучаване или нередовно изплащане<sup>5</sup>, продължителните и скъпи за майките съдебни процедури, поемането на цялата материална и морална семейна тежест поставят разведените жени майки и техните деца в неравностойно положение. При тези обстоятелства значителен дял от тях са лишени от личен живот и възможности за професионално развитие. Естествено, посочените проблеми изискват комплексно решение, което обаче не омаловажава необходимостта от рационално законодателно уреждане на въпроса с издръжката за деца.

*Проект на закон за равните възможности на жените и мъжете.* Действащото законодателство дава общата рамка на равните права на жените и мъжете в основните сфери на трудовия и семейния живот. Това обаче се оказва недостатъчно, тъй като равнопоставеността на жените е многоаспектен проблем, включващ традиционната роля на жената в семейството; феминизацията на бедността; ориентирането на жените към типично женски професии – често с по-ниско заплащане; необходимостта от съчетаване на трудовите и семейните ангажименти; уязвимостта на „слабия пол“ на трудовия пазар, на работното място, в семейството, на улицата и т. н. Наред с това липсата на национална стратегия за насърчаване на жените за участие във всички области на живота (mainstreaming), насочена към постигане на равни възможности на жените и мъжете, както и изискванията, свързани с присъединяването на България към ЕС, предопределиха разработването

<sup>4</sup> Виж „Жените в бедност“, изд. от МОТ – Женева, и ПРООН, 1998 г., с. 17.

<sup>5</sup> Съгласно социологическото проучване по програмата “Демократична мрежа” към Института за устойчиви общности една трета от разведените жени не получават издръжка за децата си и също толкова не я получават редовно.

на проект за закон, уреждащ всички аспекти на равнопоставеността на жените и мъжете, включително изграждането на национални и местни структури за насърчаване на жените.

Разработеният и внесен за обсъждане в НС проект на закон за равните възможности на жените и мъжете цели уреждането на обществените отношения, свързани с предотвратяване на пряката и непряката дискриминация, основана на пол, и с насърчаване на равните възможности във всички сфери на обществения живот: при упражняване правото на труд, осигуряване на еднакви условия на труд, защита при сексуален тормоз на работното място; при участие в политическия живот и управлението; в образованието и обучението; преодоляване на отрицателните стереотипи относно ролите на жената и мъжа.

В проектозакона се предвижда създаване към министъра на труда и социалната политика на национален съвет за равни възможности на жените и мъжете като постоянно действащ консултативен орган и на независим орган – обществен защитник, който следи за осъществяване на равните възможности за жените и мъжете, за преустановяване накърняването на права и за възстановяване на причинени вреди.

Важна е също така постановката, че държавните органи и органите на местното самоуправление ще провеждат политиката на равни възможности за жените и мъжете в рамките на своите правомощия в сътрудничество с НПО, както и с национално представителните организации на работодателите и на работниците и служителите.

Освен посочените общи постановки за равнопоставеност на жените в проектозакона са включени и специфични клаузи за бременните и майките:

– работодателят няма право да отказва приемане на работа поради бременност, майчинство и отглеждане на дете;

– работодателят е длъжен да създава условия за поддържане и повишаване на професионалната квалификация на ползващия отпуск за отглеждане на дете;

– с колективен трудов договор могат да бъдат предвидени мерки за гъвкава организация на работното време и други, позволяващи съчетаването на професионалните и родителските задължения на жените и мъжете;

– забранява се поръчването, изработването и разпространяването под каквато и да е форма на реклами и обяви, които накърняват достойнството на жените и мъжете. Смятаме, че е целесъобразно да се конкретизира, какви форми се имат предвид, като изрично се визират обяви за търсене на работа, тъй като практиката показва, че те често включват изисквания за семейна неангажираност, отсъствие на грижи за малки деца, както и за възрастта на кандидатките.

## 2.2. Предложения за допълване на законодателството и политики за подобряване на „семејната инфраструктура“

Оценката на нормативната уредба позволява да се направи изводът, че тя съдържа отделни постановки, които пряко или косвено се отнасят до придобилия особена актуалност проблем за съчетаването на трудовите и семејните ангажименти на родителите. При това трябва да се изтъкне, че анализираниите нормативни документи са разработвани, без да е била поставяна целта да съдействат за разрешаването на този проблем. А той е многоаспектен и комплексен – като се започне от изграждането на „трудова свята“, ориентиран към семејствата с деца, премине през организацията на работното време на родителите и се стигне до работното време на детските градини и училищата. Очевидно сложеността на посочения проблем изисква създаване на система от взаимно свързани приоритетни мерки и политики, укрепващи нормативната и социалната инфраструктура, осигуряващи на работещите родители възможности за съчетаване на техните трудови и семејни отговорности. По наше мнение от гледна точка на интересите и грижите за децата *приоритет трябва да имат политиките в следните три аспекта:*

- *Трудова сфера*
- *Услуги за отглеждане и възпитание на децата*
- *Партньорство в семејството*

### 2.2.1. Децата и професията – избор или съчетаване?

Този риторичен въпрос си задава всяка майка, която, въпреки че поставя децата на първо място, същевременно – често по икономически причини или от съображения за кариера – би искала да намери възможно най-подходящия път да съчетае тези две страни на своя живот. И при това по начин, неощетяващ както децата и семејството, така и професионалните ѝ стремежи за израстване, за поддржане на съвременна равнище и качество на своята квалификация. Изходът от тази сложна ситуация в твърде малка степен зависи от жената поради нейната ограничена мобилност, в някои случаи недостатъчна квалификация, липса на гъвкава организация на работното време, стеснени възможности за повишаване на квалификацията и преквалификацията, семејни задължения, традиционна ниска степен на партньорство в семејството. В още по-затруднено положение са самотните, разведените, многодетните майки, майките с деца с увреждания.

Очевидно отговорът на този въпрос трябва да се търси преди всичко в отговорностите на държавата чрез създаване на съответни законови усло-

вия и предпоставки, осигуряващи реални възможности за съчетаване на грижите за децата и трудовата заетост на родителите.

Нашето трудово законодателство формално се основава на принципа за равноправие между жените и мъжете, без да съществуват реални антидискриминационни законови разпоредби. Този факт, както и законодателното уреждане на въпросите за равните възможности на двата пола, намиращо се все още в проектна фаза, създават условия за „прикрити“ дискриминационни практики спрямо жените и особено спрямо жените майки с малки деца. Тази дискриминация обхваща цялата сфера на труда – като се започне от обявите за работа и се стигне до отношението към женския труд и неговото заплащане.

Така например по данни на НСИ безработицата при жените и мъжете има почти еднакви стойности (около 17 %), от което на пръв поглед би могло да се направи изводът, че позициите им на трудовия пазар са равностойни. Де факто обаче още при търсене на работа, и особено от жените майки, се проявяват дискриминационни елементи: както при обявите за работа, така и при провеждане на интервюта с кандидатките съществува „неписана“ практика за изисквания те да са „без ангажименти“, т. е. неомъжени или без малки деца, както и да не превишават определена възраст, което ги поставя в неконкурентоспособна ситуация.

Едва през декември 2001 г. с приетия Закон за насърчаване на заетостта се въвежда разпоредба за недопускане на пряка или непряка дискриминация, привилегии или ограничения, основани на народност, произход, *пол*, сексуална ориентация, раса, цвят на кожата, *възраст*, политически и религиозни убеждения, членуване в синдикални и други обществени организации и движения, *семеино*, обществено и материално положение и наличие на психически и физически увреждания (чл. 2). Важно е също и включването в този закон на клауза, съгласно която при обявяване на работни места работодателите нямат право да определят условия по признак пол, възраст, народност, етническа принадлежност и здравословно състояние (чл. 23). Веднага трябва да се отбележи, че тези разпоредби уреждат само отделни страни на проблема за дискриминацията на жените, поради което остава необходимостта от приемане на закон за равните възможности на жените и мъжете.

Неравностойното положение на жените най-силно се проявява в сферата на заетостта. Едно от доказателствата е съотношението между жените и мъжете, заети с неквалифициран труд – 75:25. Трябва да се отбележи, че това не означава непременно ниска степен на образование и квалификация на жените, а в повечето случаи принуда за такава заетост – често пъти майките с малки деца от рискови семейства безапелационно приемат каквато и да е работа. От друга страна, показателно за негативното отношение към



женския труд е незначителното участие на жените в ръководството на фирми и предприятия и в управлението на държавно и местно равнище.

Неравнопоставеността на жените в сферата на труда се засилва и донякъде се дължи на естествената им функция да раждат и отглеждат деца, което повишава техните задължения и отговорности и ограничава възможностите за професионално развитие. Търсенето на взаимноизгодни решения в тази сфера трябва да се обособи като приоритет на държавната политика. По наше мнение целесъобразно е тази политика да се реализира чрез осъществяването на промени и допълнения към действащото трудово законодателство в следните насоки:

**1. Възможни варианти за определяне и ползване на отпуска за отглеждане на малко дете.** Сегашната продължителност на платения отпуск в България е две години, което значително надвишава както средната за европейските страни – 4 месеца, така и максималната – 7 месеца. По отношение на страните от Централна и Източна Европа в процеса на преход към пазарна икономика се наблюдава тенденция към намаляване продължителността на платения отпуск, като най-ниската е една година (в Словения, Румъния, Литва и Албания). Въпреки че размерът на този отпуск в България в по-голяма степен осигурява възможности за по-пълноценно отглеждане на детето в семейна среда, той не е съобразен с променените социално-икономически реалности и преди всичко с ограничените финансови ресурси на държавата, респективно на семействата с деца. По мнение на западноевропейски експерти „сега действащата българска система за плащания за майчинство на осигурените жени по отношение периода, в който те продължават, определено представлява аномалия в европейски контекст“<sup>6</sup>. С оглед присъединяването на България към ЕС и изискването за хармонизиране на действащото законодателство е необходимо да се направи преценка на неговата продължителност от гледна точка на семейството и обществото.

Практиката показва, че през последните години все по-малък брой работещи майки „си позволяват“ да ползват изцяло този отпуск. Това се дължи както на ниските доходи на семействата с деца, така и на предпочитанията на майката да съкрати полагащия ѝ се отпуск с цел да поддържа и осъвременява своите професионални качества, за да не се окаже участник на пазара на труда.

След преценката на обществения и политическия резонанс от евентуалното намаляване продължителността на този отпуск съответните държавни

<sup>6</sup> Майкъл Уипман – експерт на ЕС по проблемите на семейната политика, консултант на МТСП при разработването на проект на закон за семейните помощи и добавки за деца, 1998 г.



органи стигнаха до решението на сегашния етап тя да не се променя. Съобразно гореизложените мотиви смятаме, че е възможно на основата на оценка на макроикономическите показатели постепенно да се премине към *съкращаване продължителността на платения отпуск за отглеждане на дете до 2-годишна възраст*. Възможните решения са следните:

– поетапно намаляване на продължителността на този отпуск по следната предлагана от нас схема: две години за деца, които ще се родят до 31 декември на годината, в която влиза в сила изменението на съответната законова разпоредба; 18 месеца за деца, които ще се родят в следващите две години, и 12 месеца за родените след това;

– въвеждане на изискването продължителността на платения отпуск за отглеждане на малко дете да се постави в зависимост от размера на осигурителния стаж преди раждането: 2 години платен отпуск да има право да ползва майката, която преди раждането има осигурителен стаж от минимум две години.

Съкращаването на продължителността на отпуска за майчинство би следвало да се съпровожда с увеличаване размера на месечното парично обезщетение. В противен случай недостатъчният размер на плащанията ще принуди майката да прекъсне вече намаления ѝ отпуск, което би лишило детето от необходимите му майчини грижи и би довело до здравословни и психически проблеми. Това предложение рефлектира и върху състоятелността на сегашното парично обезщетение за майчинство в размер на една минимална работна заплата.

Смятаме, че използването на минималната работна заплата като „единица мярка“ за размера на паричното обезщетение за майчинство не отговаря на основните принципи на действие на осигурителната система. При положение че продължителността на отпуска се съкрати, както и че се изисква определен осигурителен стаж преди раждането, е логично това парично обезщетение да се третира по еднакъв начин с другите парични обезщетения за временна нетрудоспособност, които се определят в процент от работната заплата на работещия. В европейската социална практика се използват различни методи за определяне размера на това обезщетение: в процент от индивидуалната работна заплата на работещата майка; в процент от средната работна заплата в съответната страна; като фиксирана месечна сума и други. В страни, където размерът на паричните обезщетения за майчинство е по-нисък, съществува практика за доплащане от работодателите, като в определени случаи то е до размера на пълната работна заплата, както е например в Дания. Анализирайки чуждия опит и конкретните условия в нашата страна, предлагаме да се въведе използването на метода „в процент от индивидуалната работна заплата“. По този начин се постига не само съответствие с основните

осигурителни принципи, но и се избягва егалитарният подход, т. е. неаргументираното изплащане на еднакви парични обезщетения на всички майки. Друг особено съществен резултат от направеното предложение е и ликвидирването на използваната и досега практика, при която майчиният труд се приравнява към най-нискоквалифицирания труд, измерван с минималната работна заплата. По този начин трудът на майката е лишен от обществено признание и значимост. Това довежда до противоречие между трудовата и майчината реализация на жената. Необходимо е трудът на майката по отглеждането на децата да се признае за престижен и с висока социална значимост.

С оглед постигането на по-висока степен на съчетаване на трудовите и семейните ангажименти на родителите, базиращо се на реално партньорство в семейството, и осигуряването на подходяща за децата семейна среда е необходимо да се извършат редица промени и допълнения в законовата уредба по отношение начина на използване на отпуска за отглеждане на малко дете. В тази връзка предлагаме:

– Да се промени наименованието на този отпуск от „отпуск по майчинство“ в „родителски отпуск“.

– Да се допълни съответното законодателство, даващо право за ползването му от бащата, с изискване към работодателите да му предоставят такъв отпуск, тъй като това е рядка практика у нас, обусловена от семейните традиции и от негативното отношение на работодателите към такива казуси.

– Да се предостави възможност за разделно ползване на отпуск за отглеждане на малко дете от майката и бащата съобразно нуждите на семейството с цел да се постигне по-голяма съпричастност и ангажираност на бащата при отглеждането на децата.

– Да се въведе допълнителен платен задължителен отпуск за бащата – т. нар. бащини дни, веднага след раждането на детето (примерно десет дни).

– Да се промени начинът на използване на самия отпуск във времето чрез въвеждането на алтернативни форми: а) право за ползване на отпуска на части в рамките на предучилищните седем години със запазване на съответното обезщетение; б) право да се работи почасово по време на отпуска със запазване на обезщетението, но със законово определена горна граница за отработените часове седмично, с цел да се улесни завръщането на работа и поддържането на квалификацията на родителя; в) при доброволно окончателно прекъсване на отпуска майката да има право да получава част от полагащото ѝ се месечно обезщетение до изтичане на законовия срок на отпуска.

**2. Създаване на условия за завръщане към професията след майчинство.** На пръв поглед този проблем изглежда не особено сложен и неизискващ специално внимание. Проучвайки проблемите на жената майка, свърза-

ни със съвместяването на грижите за детето и подготовката за завръщане към професията, установихме, че в действителност този процес е твърде комплексен и комплициран. Все още в нашата законодателна и социална практика не е отделено специално място за съответно определяне и разработване на комплекс от мерки, облекчаващи невинаги лекия както за майката, така и за детето „преход“ от майчинство към работа. Веднага трябва да се отбележи, че този проблем е обект на заслужено внимание в европейските страни и намира значително място в съответното законодателство. Разработени са конкретни мерки, включващи различни форми за улесняване завръщането към професията, както и отговорностите от страна на държавата и работодателите.

Необходимостта от предприемането на специфични мерки в тази насока в нашата нормативна уредба и социална практика се предопределя от редица *трудности, възникващи по пътя към завръщането в професията*:

– преодоляване на психологически и семейно-битови „препятствия“ вследствие продължителното откъсване от работа;

– проблеми, възникващи с изоставането от променените професионални изисквания;

– липса на достатъчно алтернативи за повишаване на квалификацията или преквалификация в периода на майчинството;

– предоставяне на ограничена информация за състоянието на трудовия пазар;

– недостатъчна възможност да се проучат в необходимата за майката детайлна степен условията и изискванията от страна на работодателя, организацията на работното място и на работното време.

Очевидно разрешаването на проблема „завръщане към професията“ изисква разработване на *конкретни програми на държавно и местно равнище, както и на равнище работодател*, обхващащи различните негови страни. Основните въпроси, които трябва да намерят отговор в тях, по наша преценка се свеждат до:

- Създаване на информационна система, в която централно място да заемат бюрата по труда. На тях трябва да се възложат нови функции, изразяващи се в предоставяне на консултантски услуги не само за ситуацията на пазара на труда, но и за възможностите за подходящи за майките в периода на майчинство форми на провеждане на курсове за повишаване на квалификацията или за преквалификация. При това е необходимо даваните съвети за работа да са съобразени и да спомагат за постигане на реално съчетаване на майчинските грижи с бъдещите ѝ трудови задължения.

- Организиране и финансово осигуряване от бюрата по труда на удобни по време и форма квалификационни курсове. Целесъобразно е създаването

на възможности за поемане на разходите в случай, когато майката предпочита да посещава курсове по специалности, които не се обхващат от бюрата по труда.

- Законодателно определяне на изисквания към работодателите за осигуряване на жените майки на известен период от време за „превключване“ отново в професията чрез съответни икономически стимули (данъчни облекчения; временно финансово поемане със „спестените“ обезщетения за безработица на част от работната заплата от бюрата по труда и други). Законовото регламентиране на такъв „превключващ“ период се реализира чрез включване в трудовия договор на клаузи, улесняващи постепенното преминаване към пълно работно време, по отношение на осигуряване на работни места, предоставящи възможности за съчетаване на трудовата дейност на майката със семейните ѝ ангажименти; създаване на условия за едновременно участие в трудовия процес и в повишаване на нейната квалификация; осигуряване на възможност за работа на т. нар. разделено работно място (job-sharing); използване на различни практики за гъвкаво работно време.

**3. Възможни практики за гъвкава организация на работното време.** В европейските страни прилагането на гъвкаво работно време с оглед отчитането на индивидуалните потребности на работещите, произтичащи от техните семейни отговорности, е най-разпространената и най-предпочитаната форма. В тези страни се разработват различни модели за гъвкаво работно време (например в Бавария те са 50<sup>7</sup>), така че заетите родители да могат да се нагодят към начина и продължителността на разпределение на работното време според своите нужди. Както вече се посочи, в нашето законодателство този въпрос е застъпен твърде ограничено. В Кодекса на труда са визирани само две по-общо определени форми – непълно работно време и работно време с променливи граници. По-същественото обаче е, че не са предвидени реални гаранции за предлагане на възможности с обявяване на съответни работни места от страна на работодателите. Определена стъпка напред е, че за първи път в нашето законодателство в проекта на закон за равните възможности на жените и мъжете се поставя проблемът за съчетаване на професионалните и семейните или родителските задължения на жените и мъжете в тясна връзка с мерките за гъвкава организация на работното време. Едновременно с това бихме искали да отбележим, че не са посочени конкретни форми на гъвкави трудови практики, като се предвижда това да се урежда с колективни трудови договори.

<sup>7</sup> Erster Bericht der Bayerischen Staatsregierung zur Umsetzung des Bayerischen Gleichstellungsgesetzes, München – 1999.

Като възможни форми на гъвкава организация на работното време, съобразени с конкретните условия у нас, предлагаме:

- *Частично работно време.* Работещите със семейни ангажименти да имат преференциален достъп до различни модели за частично работно време: намален работен ден; половин работен ден; намален брой работни дни седмично с право на избор и промяна в зависимост от индивидуалните семейни обстоятелства; „разделено“ работно място. *Плюсовете* на частичното работно време се изразяват в: при невъзможност на майката, отглеждаща малки деца, да работи на пълно работно време съществуващият вариант „частично работно време“ дава възможност за допълване на семейния бюджет; запазва се контактът на майката с децата; отглеждането и възпитанието им се осъществява в семейна среда; спестяват се евентуалните разходи за отглеждане на децата в детски градини; разкриват се по-добри възможности за повишаване на нейната квалификация или за преквалификация. Естествено е, че съществуват и известни *минуси*: ограничават се възможностите за кариера; отразява се негативно върху размера на обезщетенията при безработица; намаляват се доходите, на базата на които се определя величината на пенсията. Като се имат предвид плюсовете и минусите, смятаме, че е необходимо да се предвидят в съответното законодателство различни модели на частично работно време, даващи възможност на родителите за избор.

- *Вариращо работно време.* Тази форма предоставя възможност на работещия на пълен работен ден родител свободно да варира работните часове.

- *„Дистанционна заетост“.* Тя се прилага само в случаи, когато характерът на работата го позволява. Възможните варианти са надомна работа и „телеработно“ място. С оглед развитието на телекомуникационните технологии и практики т. нар. телеработа се очертава като перспективна форма на заетост.

Необходимо е изрично да се подчертае, че ползването на тези различни форми на организация на работното време като основен елемент на политиката за съчетаване на трудовия и семейния живот на родителите ще има смисъл, ако се осигуряват такива условия за заетост, които са равностойни на тези за заетите на законово установено за определен вид професия пълно работно време. Това се отнася за: защита на работното място; безопасност и условия на труд; запазване обема на работа, съответстващ на определена продължителност на работното време; ползване на платен годишен отпуск; равно заплащане за равен труд независимо от особеностите на работното време; възможности за професионално развитие и израстване.

### 2.2.2. Майката започва работа, а децата – къде?

Отговорът на този въпрос трябва да се търси във възможностите за създаване на баланс между задълженията на майката и отговорностите на семейството и обществото. По този начин ще се реагира на предизвикателството за постигане на равнопоставеност в най-важната сфера на личните и публичните взаимоотношения, свързани с децата.

Съчетаването на тези взаимоотношения трябва да намери израз в изграждането на една действително ефективна мрежа от достъпни и качествени услуги както за малките деца, така и за учениците. Това е съществена предпоставка за облекчаване на семействата с цел по-добра едновременна реализация на техните родителски и професионални отговорности. От друга страна, създаването на съвременна система от детски заведения и услуги ще задоволи разнообразните потребности на децата и преди всичко потребността от „собствена“ среда – „децата се нуждаят от деца“. При условие че наистина става дума за една модерна организация на детските заведения и услуги, децата биха получили по-широк спектър от възможности за разгръщане на своите способности и умения, отколкото в сравнително по-ограничената от тази гледна точка семейна среда.

*Какви са промените и какво е състоянието на мрежата от детски заведения и услуги в процеса на преход?* Дълбоката икономическа криза в началото на прехода и последствията от нея във всички сфери на обществото поставиха в твърде затруднена ситуация съществуващите широко разпространени форми на детски заведения – детски ясли, детски градини, предучилищни забавачници и занимални за учениците. В резултат на това за периода 1990-2000 г. по данни на НСИ броят на детските ясли в страната намалява с близо 40 %, а броят на децата в тях – почти 2 пъти. Аналогична е ситуацията и при детските градини: за същия период техният брой намалява с 27 %, а броят на децата – 1.5 пъти. Основните причини за това свиване на мрежата от детски заведения, степенувани по тяхната сила на влияние, са:

- ограничаване на средствата в общинските бюджети, предназначени за тяхното поддържане;
- финансови затруднения на нискодоходните семейства с деца;
- системно повишаване равнището на безработицата, вследствие на което безработните майки по силата на обстоятелствата гледат децата си вкъщи;
- реституиране, предимно в по-големите градове, на част от сградния фонд на детските заведения;
- възникване на частни детски заведения;
- снижаване на раждаемостта;



– психологически бариери от страна на родителите да изпращат децата си в детски заведения поради ограничените възможности за предоставяне на качествени услуги, лимитирани от недостатъчните финансови ресурси.

Необходимо е да се отбележи, че в действащата система на финансиране издръжката на детските заведения съществуват редица недостатъци. Преди всичко тя разчита на субсидии от общините и в много по-малка степен и спорадично на други източници. Общините финансират преобладаващата част от издръжката на полудневни, целодневни и седмични детски ясли за деца до 3-годишна възраст, детски градини за деца в предучилищна възраст и физиологични отделения в домовете „Майка и дете”. Съгласно Закона за местните данъци и такси месечните такси се определят в процент от минималната месечна работна заплата в страната, което предопределя техния относително нисък размер. Индивидуалните такси, заплащани от родителите, се определят диференцирано според доходите на член от семейството. Специални облекчения в размер на 50 на сто от таксата са предвидени за самотни родители, за деца, чиито родители са редовни студенти или отбиват редовната си военна служба. Родителите с две деца, приети в едно или в различни детски заведения, заплащат таксата за второто дете с 50 на сто намаление. Такси за детски ясли и градини, домове, лагери не се заплащат за деца, чиито родители са I и II група инвалиди; за децата с тежки хронични заболявания; за третото и следващи деца на многодетните родители. Не се заплаща такса за децата под 16 години, настанени в заведения за социални грижи и в дневни домове за социални грижи, и за децата под 18 години, обучаващи се в социални учебно-професионални комплекси. Не се заплащат такси и от децата със здравни и социални проблеми, настанени за краткосрочен възстановителен отдих в детски селища.

Нов момент в организацията на услуги за деца е създаването и функционирането на частни детски заведения с Наредба № 9 на МОН от 1994 г. (изм. 1997 г.) за частни училища и детски градини. Този нов статут на собственост предостави алтернативни условия и форми за отглеждане и възпитание на децата със значително по-високо качество на услугите. Известно е, че тези предимства предопределят по-високи такси, някои от които клонят към размера на средната работна заплата в страната. Очевидно това в значителна степен ограничава достъпа до тях и стеснява възможностите за избор на тази алтернатива.

Оценката на промените и състоянието на детските заведения от гледна точка на улесняването на майките да започнат работа показва, че един от основните проблеми остава този за *разширяване на източниците на финансиране*, осигуряващо желаното от родителите качество на отглеждането и възпитанието на детето. Необходимо е както общините, така и ръководст-



вата на детските заведения да търсят нови източници на средства от бизнес-средите, НПО, възгрешни и международни програми в тази сфера, родителски инициативи и други. В тази връзка трябва да се отбележи, че като перспективен „източник на финансиране“ се очертава създаването и развитието на фирмени детски заведения от работодателите с цел посрещане на семейните отговорности на техните служители, което, естествено, предполага участие на държавата чрез съответно данъчно стимулиране.

Друг важен проблем, свързан с осигуряването на възможности за по-добро съчетаване на семейните и трудовите ангажименти на родителите, е въвеждането и развитието на *нови видове услуги за отглеждане и обучение на деца*, позволяващи избор съобразно конкретните нужди на семейството. Въз основа на проучените европейски практики в тази област, както и на оценката на съществуващите у нас сравнително ограничени форми на грижите за деца, смятаме за целесъобразно разширяването на мрежата да се насочи към създаване чрез комбинирано финансиране от общината, предлагащия услугата и родителите на следните *нови услуги за малки деца и ученици до 12-годишна възраст*:

– Центрове за почасово гледане на деца от 3- до 6-годишна възраст – тази форма улеснява майките, учащи или работещи на гъвкаво работно време.

– Отворени предучилищни заведения (подобни на съществуващите преди предучилищни забавачки) с възможности за посещаване по желание и без ограничение за времето.

– Дневни грижи в „семейна среда“: отглеждане на група деца от различна възраст в дома на възпитателката, включително нейни собствени деца, във време, удобно за родителите от гледна точка на професионалната им заетост. По наше мнение би могло общините да разработват стимулиращи програми, с които при доказана необходимост от отглеждане на детето по този начин да се отпускат средства за посрещане на част от разходите на възпитателката чрез сключване на съответен договор. Тази комбинирана форма на финансиране има и предимството, че чрез нея се узаконяват получените от възпитателката доходи.

– „Майка за през деня“ – тази форма е предимно за деца с увреждания или други проблеми, изискващи специфични грижи, осъществявани в дома на детето или на „майката“. Поради това е необходимо общините чрез своите социални служби да организират предоставянето на такива услуги за нуждаещите се семейства, както и да осигуряват съответна подготовка на социалните работници (всъщност този вид услуга е аналогичен на социалния патронаж).

– Интернатна форма на обучение, възпитание и почивка за първоклас-

ници – организиране на целодневно пребиваване в училището с оглед на побезпроблемното „преминаване“ на децата към новия начин на живот и освобождаването на майките от специфичните грижи през този период.

– Извънучилищни занимални и клубове по време на учебната година и през ваканциите – те трябва да предлагат комбинация от образователна дейност и условия за почивка, спорт и забавления. В тази насока вече се забелязва положителна тенденция – в осем районни центъра за работа с деца в София през лятото на 2001 г. са организирани безплатни градски лагери, в които преподаватели от училищата работят с ученици от първи до седми клас. Засега тези лагери са до обед, но с оглед интересите на родителите преценяваме, че е необходимо да се премине към целодневни занимания.

Накрая, но не на последно място по значимост, е въпросът за *определяне на работното време на детските дневни заведения*, което трябва да бъде съобразено с различните форми на работно време на родителите. От тази гледна точка смятаме, че най-подходящ е т. нар. плаващ график за посещение на децата със съответна диференциация на дължимите месечни такси.

### 2.2.3. Партньорство в семейството – пожелание или практика?

На пръв поглед този въпрос не създава усещане за обществена важност, а се възприема повече като личен. Но той е от решаващо значение както за духовната и моралната устойчивост на децата, така и за създаването на реални условия за равнопоставеност на жената майка. Както вече бе посочено, с действащото законодателство е уредена само незначителна част от многоаспектните проблеми на партньорството в семейството. Всъщност обаче тези взаимоотношения са твърде сложни и не се поддават на законово регламентиране. Очевидно това е въпрос на традиция, възпитание, морал за взаимно разбирателство. Българският вариант на тази ценностна система рефлектира най-силно върху разпределението на семейните задължения и преди всичко на неплатения семеен труд – установеното от НСИ съотношение между участието на жените и мъжете е 70:30. Посоченият факт е източник на сериозни семейни конфликти, непосредствено влияещи върху възпитанието и развитието на децата. Тройната функция на жената – „майка-домакиня-работеща“ – в значителна степен ограничава нейните възможности за образование, конкурентоспособност на трудовия пазар, повишаване на квалификацията, социални контакти и я лишава от достатъчно свободно време за занимания с децата.

Въпреки че проблемите с партньорството в семейството са все още силно свързани с традициите у нас, вече се забелязват известни промени

във взаимоотношенията между родителите, кореспондиращи с реалностите в сравнително бързо променящата се действителност. Тук бихме искали да отбележим, че *ролята на държавата по отношение възможностите ѝ да съдейства за по-добро партньорство и солидарност в семейството* съвсем не е изчерпана. Нейните усилия по наше мнение би трябвало да се насочат към:

- насърчаване на семейния бизнес – предоставяне на преференциални кредити и данъчни облекчения;
- въвеждане на семейно подоходно облагане, съобразено с броя на децата;
- целеви облекчения за семейно жилище;
- създаване и развитие на служби за комплексна консултация на семейството по юридически, трудови, педагогически, образователни, психологически и други въпроси.

В заключение на изследвания дотук сложен и многоаспектен проблем за равнопоставеността на жената майка в семейството и професията може да се направи изводът, че неговото решаване изисква обединяване усилията на държавата, общините, работодателите, синдикатите и НПО в контекста на цялостната семейна социална политика. Последното предполага необходимостта от разработване и на твърде важните въпроси за по-нататъшното провеждане на реформи в системата за социално-икономическа поддръжка на семействата с деца.

## ГЛАВА ТРЕТА

**НОВИ ПОЛИТИКИ И МЕХАНИЗМИ  
ЗА ОБЛЕКЧАВАНЕ НА СЕМЕЙСТВОТО –  
ИЗГРАЖДАНЕ НА СИСТЕМА ОТ СЕМЕЙНИ  
ПОМОЩИ И ДОБАВКИ ЗА ДЕЦА****3.1. Проблеми, свързани с действащото законодателство**

Действащият понастоящем основен нормативен акт, уреждащ плащанията при бременност, раждане и отглеждане на деца, е *Указът за насърчване на раждаемостта* (УНР), обнародван през 1968 г. и променян многократно, като последното изменение е от 1993 г. Очевидно е, че основните му постановки са твърде остарели и противоречат на променените социално-икономически условия. Заложена в него цел – стимулиране на раждаемостта, не беше постигната:

- Указът беше насочен към пронаталистичен тип социално-демографска политика, която доказва своята несъстоятелност, потвърждаваща се с отрицателния прираст на раждаемостта.

- Непроменените размери на месечните добавки фактически ги анулират като плащане за деца, т. е. те не осъществяват вече замислената цел да стимулират раждаемостта чрез поддържане доходите на семействата с деца. Като се има предвид и недостатъчният размер на компенсациите, месечните добавки за деца по същество изпълняват ролята на социални помощи.

- Определянето на месечните добавки по поредност на децата не съответства на размера на издръжката, необходима за различните по възраст деца.

- Размерите на месечните добавки за деца стимулират раждането на трето дете и в известна степен на второ. Това обаче не доведе до желаното увеличаване на раждаемостта. Напротив, постепенно в България се установи еднороден модел на семейството.

- Плащанията по УНР са определени на основата на егалитарния принцип „на всички поравно и по малко“. Не се отчита доходното състояние на семейството, плащанията са универсални за всички правоимащи.

Единствените изменения, извършени в началото на преходния период, се състоят във въвеждане на месечни добавки за деца на двама безработни родители, както и използването на минималната работна заплата като основа за определяне размера на еднократната помощ при раждане на дете. Тези промени не решават проблемите на семействата по отношение раждането и отглеждането на деца. Размерите на всички други плащания по УНР се запазиха в първоначалния им размер, което всъщност обезценява основната функция на указа и води единствено до неефективно използване на ограничените финансови ресурси на държавата.

За омекотяване влиянието на инфлацията се въведе изплащане на променящи се компенсации към плащанията по УНР (определяни с постановления на МС), които вследствие хиперинфлацията от началото на 1997 г. бяха увеличени близо 10 пъти в сравнение с декември 1996 г., а след това замразени до настоящия момент. Важно е да се отбележи, че компенсациите са еднакви по размер както за всички видове плащания, така и за всички типове семейства. Този механизъм на компенсиране на плащанията де факто залича заложената в УНР тяхна диференциация по поредност на децата и по принадлежността им към определени рискови групи семейства (с деца с физически и душевни увреждания; самотни майки; учащи родители; войнишки и многодетни семейства). Така например предвиденото в УНР удвояване на размера на детските добавки за деца с увреждания не се отнася за тяхната компенсация.

Друг важен момент е, че компенсациите не следват обезценяването на доходите, поради което тяхното влияние върху покупателната им способност е незначително. Недостатъчното повишаване на размера на компенсациите, несъответстващо на реалното нарастване на издръжката на децата, както и замразяването им обезсмислят тяхното предназначение.

### **3.2. Стартиралата реформа – актуални принципи, подходи и модели**

Посочените проблеми определиха необходимостта от принципна промяна в законодателството чрез въвеждане на нови подходи и механизми за предоставяне на семейни плащания за деца. Те трябва да бъдат съобразени с правните разпоредби на ЕС за социална закрила, свързани със следните положения:

– признаване правото на достатъчно средства за покриване на основните потребности на различните по тип и големина семейства с деца с цел да се поеме част от разходите по издръжката, отглеждането и възпитанието на децата, каквато е световната практика в тази област;

- използване на гарантирания минимален доход (ГМД);
- предоставяне на диференцирани социални плащания.

Въпросът за реформата в сферата на семейните плащания за деца има своя история. През 1998 г. екип от експерти от Министерството на труда и социалната политика и от други министерства и ведомства разработи *проект на закон за семейни помощи и добавки за деца*<sup>1</sup>, който беше приет на първо четене от НС (май 1999 г.). По-съществените нови принципи, подходи и предложения, заложен в законопроекта, са следните:

- Основа за определяне правото и размера на семейните плащания за деца е ГМД. Наред с това правото за достъп до някои социални плащания и целеви семейни добавки за деца се определя в зависимост от средномесечния общ доход на член от семейството, съпоставен с неколкочратния размер на ГМД.

- Право на месечни добавки за деца и на месечни помощи при бременност и отглеждане на деца до двегодишна възраст получават всички семейства, тоест новият подход се изразява във включване на неосигурените родители в схемата на тяхното изплащане.

- Въвеждат се изисквания за достъп до семейни плащания за деца – редовно посещаване на женска и детска консултация, както и задължително посещаване на училище. С това се цели реално социално интегриране на децата от определени рискови групи и предимно от маргинални етнически семейства.

- Предвижда се изплащане на допълнителни месечни добавки за деца на самотни родители.

- Предлага се нов принцип за определяне размера на месечните добавки за деца в зависимост от тяхната възраст чрез коефициенти, диференцирани по четири възрастови периода на децата, като с това се цели постигане на по-висока степен на адресираност и по-ефикасно пренасочване на финансовите средства към децата от високите възрастови групи.

- Увеличава се продължителността на изплащане на месечните добавки за деца до 19-годишна възраст поради удължаване срока на средното образование до XII клас.

- За първи път се въвеждат стимули за раждане на второ дете.

- Предвиждат се целеви семейни добавки за деца ученици за покриване на част от разходите в началото на всяка учебна година, както и месечни целеви семейни добавки за деца ученици, ползващи междуселищен транспорт.

---

<sup>1</sup> Авторите на настоящето изследване участваха в цялостното разработване на законопроекта като членове на работната група. Редица идеи и предложения – резултат от нашата изследователска дейност в тази сфера, бяха включени в конкретните постановки на законопроекта.

- Дейностите по организация, управление и изплащане на семейните помощи и добавки за деца се концентрират в системата на социалното подпомагане.

Широкият обхват на семейните плащания за деца в този проектозакон, както и ограничените финансови ресурси забавиха приемането му на второ четене. Със смяната на правителството през 2001 г. в НС беше внесен нов проект на *закон за семейни помощи за деца*, който е приет на второ четене (март 2002 г.). Някои от принципите и постановките на предишния проектозакон са запазени<sup>2</sup>, други – твърде важни – са отпаднали, а основният нов момент е прилагането на диференциран подход за достъп до изплащане на месечните детски добавки. С оглед по-нататъшното подобряване на законодателното уреждане на системата за семейни плащания за деца предлагаме следните конкретни бележки и препоръки:

- Забелязват се известни неточности по отношение на използваната терминология както в наименованието на проектозакона, така и в неговите конкретни постановки – термини като „семейни помощи“, „подпомагане“, „месечни помощи за деца“ и други подменят философията и предназначението на един нов закон в тази сфера. Неговата цел не е да подпомага издръжката на децата в социално слаби семейства, каквато е целта на закона и правилника за социално подпомагане, предвиждащи изплащане на различни видове помощи за нискодоходни семейства с деца. Целта на новия закон е осигуряването на държавна поддръжка на „средностатистическите“ по отношение на доходите семейства с деца чрез предоставяне на семейни плащания за покриване на част от разходите по издръжката и отглеждането на децата. Във връзка с това смятаме, че по-прецизно би било наименованието на закона да бъде: закон за семейни плащания за деца, тъй като по смисъла на закона и по своя характер те са облекчения, респ. добавки към доходите на семействата с деца.

- В мотивите към проектозакона се квалифицира като нова позитивна постановка прекратяването на „зависимостта на месечните помощи от социалния статус на родителите – работещи, пенсионери, безработни, учаци, самотни“. Тук според нас възникват следните резонни въпроси по отношение третирането на самотните майки: „Лишаването на децата в семейства с един

<sup>2</sup> Въвеждане на диференциран подход за достъп независимо от това, че се отнася за различни семейни плащания за деца, и на изискване за посещаване на училище; включване на неосигурените майки в схемата на изплащане на семейните помощи; двойно увеличаване на средния размер на месечните детски добавки (в предишния проектозакон то се реализира чрез нарастващия им размер за различните възрастови групи деца); преминаване на изплащането на семейните помощи към организационните структури на социалното подпомагане; удостоверяване на семейното доходно състояние с молба декларация; предоставяне предимство на майката при получаване на семейните помощи за деца.



родител от допълнителна държавна подкрепа не е ли в противоречие с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето за осигуряване на равен шанс за всички деца, както и с оглед на най-добрите интереси на детето?“ и „Как това съответства на европейската практика за преференциална социална закрила на децата в семействата с един родител?“ По наше мнение не само че не трябва да се пренебрегва социалният статус „самотен родител“, но би трябвало в закона да се обособи самостоятелен раздел, уреждащ плащанията за деца на самотни родители с оглед специфичните проблеми на такива семейства. Това особено се отнася за самотни майки с цел да се предотврати оставянето на децата в дом „Майка и дете“. Трябва да се има предвид, че средствата, необходими за издръжка на децата в такива заведения, са по-високи, отколкото за предоставяне на допълнителни помощи и добавки, дори и в по-осезаем размер, за отглеждането им в домашна среда.

- Предлаганият в проектозакона подход за определяне границата на доходите за придобиване правото на семейни помощи, както и за техния размер, а именно – чрез ежегодно определяне със Закона за държавния бюджет, по наше мнение не е подходящ, тъй като не осигурява реална гъвкавост. За тази цел е необходимо посочените показатели да се обвържат с една динамична величина. Предлагаме това да е ГМД, като по този начин, от една страна, ще се гарантира тяхното автоматично изменение и ще се предотврати зависимостта им от приоритетите и структурата на държавния бюджет, а от друга, ще се облекчи дейността на общинските служби за социално подпомагане, тъй като тяхната практика се базира именно на ГМД.

- В проектозакона не се предвижда предоставяне на семейни помощи при бременност на неработещите и неосигурените жени, вкл. учащите. Не е допустимо при утежнената демографска ситуация да се отнемат помощи при бременност, полагащи се по досега действащото законодателство (УНР).

- Твърде рязко се намалява периодът на изплащане на помощи за майчинство на неосигурени майки от две на една година. По наше мнение в съответствие с европейската практика намаляването на този отпуск е резонно, но то би трябвало да се осъществява поэтапно<sup>3</sup>.

- Проектозаконът не е съобразен с необходимостта да се преодолее спада в раждаемостта чрез съответни стимули. Преценяваме, че е крайно време да се постави началото на нова политика за стимулиране на раждаемостта. С оглед стабилното установяване на еднороден семеен модел смятаме, че на настоящия етап стимулите трябва да се насочат към раждането на второ дете чрез съответни преференции при отпускане на семейните плащания.

<sup>3</sup> Виж по този въпрос раздел втори, глава 2, т. 2.2.1 от настоящото изследване.

• Въведеното в проектозакона изискване да се посещава училище като условие за получаване на месечни детски добавки не е съобразено с факта, че някои семейства нямат финансова възможност за това. При оформилата се тенденция за увеличаване броя на децата, непосещаващи училище както по финансови причини, така и вследствие затрудненията, възникващи от закриването на училища, се налага необходимостта от въвеждане на целеви семейни добавки за деца ученици в подходящи форми.

Във връзка с провеждането на по-нататъшна реформа в тази сфера би трябвало да се дадат отговори на *редица дискуссионни въпроси*.

Проблемът, който предизвиква широка обществена дискусия, се състои в *избора на подход за придобиване право на достъп до месечни детски добавки, или по-конкретно – диференцирания подход срещу универсалността*. Нашето мнение, изразено в редица предишни публикации<sup>4</sup>, е в подкрепа на ограничаването на универсалния характер на достъпа до месечни добавки за деца. Този подход се основава на оценка на финансовите възможности на страната, на все по-засилващата се полусна диференциация в доходите и имуществения статус на населението, както и на необходимостта от по-ефективно разпределение на ограничените средства. Вече посочихме, че законът за семейни помощи за деца предвижда диференциран подход, но според нас неговото въвеждане трябва да се осъществява по-прецизно с оглед негативните обществени настроения. Доказателства за последното са резултатите от проведеното в края на 1998 г. социологическо проучване на общественото мнение, съгласно което 56 % от анкетираните граждани са подкрепили универсалния характер на детските добавки. От тази гледна точка смятаме за пропуск, че при разработването на закона не беше потърсено мнението на обществеността.

Какви са аргументите „за“ и „против“ универсалността? Естествено е, че не би трябвало изцяло да се отричат някои положителни страни на този подход: сравнително по-опростеното администриране и изплащане на детските добавки, изискващи относително по-ниски разходи; по-лесното възприемане от обществото вследствие традиционно криворазбраната представа за равноправие. Според нас надделяват негативните страни на такъв подход: неефективното „разпиляване“ на средства от държавния бюджет; ниските размери на детските добавки поради ограничените финансови ресурси на държавата; изопачаване на смисъла и предназначението на детските добавки да допълват доходите на семействата с деца чрез предоставянето им и

<sup>4</sup> Виж: „Социална защита на основните рискови групи от населението“, София, 1995, глава V; „Семейна социална политика“, София, 1997, глава IV.

на тези, които не само че нямат реална нужда, но и самият им размер не „стига“ за джобни пари на техните деца.

Според нас именно диференцираният достъп до детски добавки създава необходимите предпоставки за постигане на „равен шанс“ за всички деца. Противно на съществуващото в обществото мнение за възможността от възникване на социално напрежение вследствие прилагането на диференциран подход смятаме, че „засегнатите“ семейства със сравнително по-високи доходи, за които детските добавки априори не са от значение за издръжката на децата, не биха реагирали негативно. Целта на диференцирания подход за достъп до детски добавки е да омекоти в известна степен различията в жизнения стандарт на децата, включително чрез освобождаване на ресурси за повишаване размера на детските добавки, който реално да покрие част от разходите за издръжка на децата. Въпросът се свежда до определянето на модела, приложим при сегашната социално-икономическа ситуация.

*Какви са конкретните модели за диференциран достъп в Европа и какъв би могъл да бъде той за България?* В страните от ЕС има различни подходи<sup>5</sup>, които не се вменстват в рамките на един универсален европейски модел. В сравнително по-развитите страни се прилага универсалният принцип (Германия, Великобритания, Швеция и други). В някои от страните се използва комбиниран подход – основен е универсалният, съчетан с допълнителни семейни добавки за нискодоходни семейства с деца след провеждане на доходен тест (Франция, Ирландия, Дания). Изплащане на детски добавки в зависимост от семейния доход се осъществява с различни нюанси в следните страни:

- Италия – диференцираният подход се прилага в „чист вид“, тоест над определен таван на семейните доходи не се изплащат детски добавки, като под него на базата на различни диапазони на доходите са определени различни размери на добавките;

- Испания<sup>6</sup> – използва се аналогичен подход, като съществува възможност таванът да бъде „повдигнат“ с 15 % за семейства с деца в неравностойно положение;

- Португалия – детските добавки се изплащат в зависимост от дохода на семействата, ранжиран на три равнища, на които съответства различен размер на добавките (на първото равнище той е двойно по-голям от този на третото);

- Гърция – над определен таван на доходите на семейството размерът на детските добавки прогресивно намалява.

<sup>5</sup> Сборник с документи „Социална защита в страните-членки на ЕС“.

<sup>6</sup> Данните за Испания са към 01.07.1996 г.

Очевидно диференциран подход в различните му форми се прилага предимно в относително по-ниско развитите европейски страни, но впечатлението прави, че дори в такава развита страна като Италия не си „позволяват лукса“ да „раздават“ държавни пари без сметка. Бихме искали да отбележим, че и в страните от Централна Европа – Унгария, Чехия и Полша, обявени от ЕС за „отличнички“, още в средата на 90-те години започна реформа в системата за семейни плащания за деца, като достъпът до детски добавки се поставя в зависимост от доходите на член от семейството на базата на различни социални практики. Ясно е, че и в тези страни преобладава разумният подход за по-ефективно разпределение на ограничените финансови ресурси и за повишаване степента на адресираност на детските добавки.

Няма еднозначен отговор на въпроса кой модел е по-добър. Отчитайки конкретните социално-икономически условия и практики у нас, предлагаме следните възможни *варианти за диференцирано определяне на достъпа до детски добавки*:

1. На сегашния етап от икономическото развитие на страната въпреки финансовата стабилизация все още средствата, отделяни за социална поддръжка на семействата с деца, са недостатъчни и не позволяват изплащането на детските добавки да бъде за всички деца, и то в размер, реално необходим за тяхната издръжка. В случая възможен е вариантът, при който достъпът до детски добавки да се определя на базата на доходен тест, в резултат на което те ще бъдат получавани максимум от 25 до 30 % от семействата с деца, т. е. от най-нуждаещите се. По този начин ще се осигури почувствително повишаване размера на добавките за сметка на ограничения достъп.

2. Фиксиране на праг на доходите на семейството, който да се равнява на размера на две средни работни заплати, съизмерени с неколнократния размер на ГМД, като достъпът се легитимира на базата на декларация за общия доход на семейството. С цел да не се предизвика отрицателен обществен резонанс вследствие ограничаване обсега на изплащане на детските добавки се предлага на този етап за семействата с доходи под определения праг те да бъдат еднакви по размер, т. е. да се въведат един праг и един размер.

3. С по-висока степен на диференцираност е вариантът, при който под определения праг се дефинират няколко равнища на доходите, на които съответства различен размер на детските добавки. Този подход обаче е свързан с твърде сложно и скъпо администриране.

4. Постигането на по-висок икономически растеж и създаването на условия за увеличаване на социалните разходи ще позволят да се разшири обхватът на получаващите детски добавки, като възможният вариант е на

семействата с доходи над фиксирания праг да се отпускат добавки в намаляващ размер по съответна регресивна скала.

По наша преценка за условията на България (икономически и административни) на настоящия етап най-подходящ е вторият вариант. Преди всичко с избора на праг от около две средни работни заплати се цели да се обхванат по-голям брой семейства с деца както най-нуждаещите се, така и тези със средни доходи, които в европейски контекст са също недостатъчни за хармонично развитие на децата. Като най-подходящ за следващ етап на развитие препоръчваме четвъртия вариант.

*По отношение на дискусията за начина на удостоверяване на семейните доходи:* чрез молба декларация като средство за изключване от достъпа на високодоходните семейства с деца или чрез доходен тест оценяваме като по-приемлив първия вариант. Защо? От една страна, чрез доходния тест се постига по-висока степен на адресираност на детските добавки, като при ограничените финансови ресурси на държавата се осигурява тяхното по-ефективно разпределение. От друга страна, използването на доходния тест е сложна и скъпа процедура, поради което неговото прилагане е възможно единствено при предложения първи вариант на ограничаване достъпа до детски добавки само за най-нуждаещите се семейства с деца. От гледна точка на целта, заложената във варианта, който предлагаме като най-рационален при сегашните условия, а именно – изключване на по-високодоходните семейства с деца, подробният доходен тест „обременява“ твърде много администрирането му и поставя под въпрос неговата ефективност. При така поставената цел смятаме, че възможност за постигане на по-висока степен на административна приложимост дава използването на сравнително по-опростената форма – декларация за семейните доходи, въпреки че този подход не позволява прецизна оценка за достоверността на декларираното доходно и имуществено състояние на кандидатстващите семейства и създава известни възможности за злоупотреби, особено при самонаети лица. Това не означава, че не съществуват механизми за предотвратяване на т. нар. приблизителна справедливост. От тази гледна точка целесъобразно е в закона за семейните помощи за деца да се включи клауза, даваща правомощия на компетентните служби чрез репрезентативен подбор да изискват доказателства за потвърждаване на обявените данни при съмнение за достоверността на декларацията или на произволно избрана извадка с цел „сплашване“ на недобросъвестните декларатори. Подобен подход се използва от данъчните власти в САЩ, като част от данъчните декларации се проверяват ежегодно и при установяване на нарушения се предприема публично разгласяване на някояко случая на потърсена съдебна отговорност за измама.

Следващият дискуссионен проблем е свързан с начина на *определяне*

размера на детските добавки. Досега той не е пряко обвързван с подходящ научнообоснован базисен показател, който сравнително точно да отразява действително необходимите средства за издръжката на децата. Известна крачка напред би било, ако размерът на детските добавки, както вече предложихме, се постави в зависимост от ГМД, редуциран с коефициенти, съответстващи на различните възрастови групи на децата. Всъщност въпросът се състои в това съобразно какъв критерий трябва да се определят стойностите на тези коефициенти. Смятаме за целесъобразно те да се определят на базата на диференцирани екзистенц-минимуми за различните възрастови периоди на децата. Степента на доближаване до диференцираните екзистенц-минимуми ще зависи от развитието на икономическата реформа, респективно на социалния капацитет на държавата. Това от своя страна ще създаде възможност за промяна и във величината на ГМД, като по този начин ще се постига автоматично повишаване размера на детските добавки.

Не са за пренебрегване и дискусиите за начина на получаване на детските добавки, като се има предвид, че те често не се използват по предназначение, т.е. непосредствено за издръжката на децата. В тази връзка съществува предложение да се въведе система на „ваучерно заплащане“, при което срещу ваучери (подобно на безплатните лекарства на базата на здравноосигурителната каса) се закупуват само определени стоки и услуги за деца<sup>7</sup>. По наша преценка въвеждането на ваучери ще има известен положителен ефект само за определени маргинализирани социални групи. В „средностатистическото“ българско семейство детските добавки влизат като доход в семейния бюджет, който се разпределя съобразно конкретните нужди на децата. Ваучерното изплащане обаче ограничава възможността на семействата за ранжиране на техните потребности. Освен този недостатък изплащането на детските добавки във вид на ваучери създава предпоставки за злоупотреби както от страна на самите получатели (примерно търговия с ваучери), така и от търговските обекти, предоставящи определените стоки и услуги.

В заключение, въз основа на направената оценка на започналата реформа на законовата уредба на социалните плащания за деца и по-конкретно на качеството на закона за семейни помощи за деца бихме искали да отбележим, че реформата в тази сфера не би трябвало да приключи с неговото приемане. При сегашната социално-икономическа ситуация в страната законът може да се оцени като първа стъпка към осъществяването на дългосрочната цел на държавата за осигуряване на материален и духовен просперитет на българските семейства с деца, за създаване на средна класа от европейски тип.

<sup>7</sup> „Защитни мерки срещу детската бедност в България“, Агенция за социално-икономически анализи, София, 2000, с. 11



ГЛАВА ЧЕТВЪРТА

**ТРАНСФОРМАЦИИ В СОЦИАЛНОТО  
ПОДПОМАГАНЕ И ОБСЛУЖВАНЕ,  
НАСОЧЕНИ КЪМ РИСКОВИТЕ  
СЕМЕЙСТВА С ДЕЦА**

**4.1. Семейството като обект на социалното подпомагане –  
нов подход на държавна поддръжка**

Системата за социално подпомагане до приемането на Правилника за социално подпомагане от октомври 1997 г. беше насочена предимно към отделни лица и домакинства<sup>1</sup>. Този правилник пренасочи социалното подпомагане към семействата като основна целева единица. Възприетият подход се приложи и в Закона за социално подпомагане (ЗСП), приет от Народното събрание през май 1998 г. Преминаването на системата за социално подпомагане от защита на индивидуалните права на гражданите към материална поддръжка на семейството като неин обект и ускоряването на този процес се предопредели, от една страна, от международните тенденции в тази област, и от друга, от степента на изостряне на социалните проблеми в процеса на преход. Избирането на семействата като обект на държавната социално-икономическа поддръжка е особено важно в условията на ограничени финансови ресурси, тъй като този подход се гради върху вече съществуващата система за взаимопомощ вътре в семейството (принцип на семейната солидарност), като отговорността се поема преди всичко от самото семейство. По този начин характерът и размерът на държавната поддръжка стават гъвкави и отчитат реалния социално-икономически статус на всяко нуждаещо се семейство. Наред с това се създава възможност за избор на най-подходящи и ефикасни форми на социална помощ за различните типове семейства с деца с оглед на техните специфични проблеми и потребности, както и за отчитане на потенциала на част от семействата да се справят самостоя-

---

<sup>1</sup> От 1990 до 1997 г. действаха три правилника за социално подпомагане – от 1991, 1992 и 1996 г.



телно с проблемите си. Тази нова постановка и произтичащите от нея положителни ефекти намират отражение в действащия понастоящем Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане, влязъл в сила от 1 ноември 1998 г.

#### 4.2. Реформата в нормативната уредба и оценка на социалната практика

Първият след началото на преходния период Правилник за социално подпомагане от 1991 г. въведе понятието „социално слаби“, определи изискванията към имущественото състояние на семействата, насочи облекченията и услугите към някои специфични социални групи (инвалиди, многодетни майки и други).

*Механизмът за социално подпомагане*, действащ до юли 1992 г., съдържаше следните нови моменти, имащи значение за семействата с деца: въведе се проверка на доходите и се прецизираха изискванията към имущественото състояние; размерът на месечната социална помощ беше обвързан с разходите за електрическа и топлинна енергия, за наем и за хранителни продукти.

През август 1992 г. за целите на системата за социално подпомагане беше въведен т. нар. базов минимален доход. По-късно се възприе по-прецизното понятие гарантиран минимален доход и се определиха негови диференцирани размери според различните видове лица и домакинства: за лица, живеещи сами или съжителстващи с други; съвместно живеещи съпрузи; деца. Въведоха се парични месечни помощи за многодетни майки и родители/деца с увреждания, които са в сила до момента.

С приемането на следващия Правилник за социално подпомагане от 1996 г. се въведоха диференцирани коефициенти за различните категории бенефициенти, включително за следните категории деца:

- за деца с тежки физически и психически увреждания – 1.2;
- за всяко дете по възрастови периоди (до 3-годишна възраст – 0.7; от 3- до 7-годишна възраст – 0.6; от 7- до 16-годишна възраст (ако учи – до 18) – 0.8).

В последните правилници от 1997 и 1998 г. се въведоха повишен коефициент за всяко дете независимо от възрастта – 0.9, и нови коефициенти за самотен родител с дете – 1.2, и за дете сирак – 1.2.

Очевидно през периода на реформата постепенно се усъвършенстваха подходите и конкретните механизми за социално подпомагане на нискодоходните семейства с деца, от една страна, чрез повишаване размера на базовия, впоследствие гарантирания минимален доход, и от друга, чрез повиша-

ване стойностите на коефициентите за определяне на диференцирания минимален доход. Въпреки това липсата на официално приета линия на бедност, съобразена с реалните минимални потребности на семействата с деца, ограничава възможностите за достъп до социалните помощи и оставя извън подпомагането редица семейства със сравнително ниски доходи, но незначително надвишаващи ГМД (респективно диференцираните минимални доходи).

Друга насока на реформата е *социалното обслужване*, което до 1998 г. обхващаше твърде ограничен брой социални услуги за семействата с деца. С приемането на ЗСП и Правилника за неговото прилагане за първи път социалните услуги бяха включени като неразделна част на системата за социално подпомагане. Това даде възможност да се разшири обхватът на подпомаганите, да се усъвършенства структурата на социалните услуги и в крайна сметка да се подобри тяхното качество.

Най-слабото място в системата на социалното обслужване бяха *грижите за безпризорните, безнадзорните и малтретираните деца*, чийто брой чувствително нарасна през преходния период. Доскоро децата с девиантно поведение бяха обект предимно на Министерството на вътрешните работи съгласно Закона за борба срещу противообществени прояви (детски педагогически стаи, временно настаняване в приюти и други). Дейността на МВР в това отношение е насочена главно към възпитателни мерки и към предотвратяване на антиобществени прояви. От гледна точка на социалната защита и грижите за тези деца това се оказа недостатъчно. Въпреки предприетите първи стъпки от страна на държавата за грижи към безпризорните деца (Постановление № 252 на МС от 1995 г. за откриване на приюти за безнадзорни деца и две наредби на МТСП от 1996 г. за регламентиране устройството и дейността на приютите за безнадзорни деца и за създаване на фонд „Подпомагане на безнадзорни деца“) в действителност не последва прилагането им в практиката – до 2000 г. съществуваха само един общински приют за безпризорни деца и 8 приюта, открити от НПО с външна финансова подкрепа по определени програми.

Съгласно новия Закон за социално подпомагане, МТСП прие Наредба № 4 от 16.03.1999 г. за реда и условията за извършване на социални услуги, която влезе в сила от април 1999 г. Основният нов момент в наредбата е, че грижите за безпризорните деца се поемат от системата за социално подпомагане – към центровете за социални грижи в 28 големи общини в страната ще бъдат разкрити приюти, в които за тези деца и младежи, ненавършили 18-годишна възраст, ще се полагат грижи за физиологичното и образователното им развитие. Престоят в приютите е ограничен до няколко месеца, през което време социалните работници издирват техните семейства, насочват ги към осиновители, търсят подходящо училище или интернат. Наред

с това се предвижда след приключване на програмите на НПО в тази област разкритите от тях приюти да се поемат от държавата. Практиката на прилагането на тази наредба (от влизането ѝ в сила до 2001 г. е изграден само още един общински приют) показва, че тя не е финансово осигурена в необходимата степен, както и че не са предприети съответните действия. Увеличаващият се брой на безнадзорните деца повишава значимостта на този проблем, към решаването на който трябва спешно да се насочат ресурси.

Друг нов момент в наредбата, непосредствено свързан със семействата с деца, е възможността за създаване на бюра за социални услуги за семейства с непълнолетни, болни и деца с увреждания. В съответствие с това в повечето общини са създадени такива бюра, като широко се използва участието на НПО – издадени са 42 лиценза, 20 от които вече са действащи. Бюрата осигуряват следните видове услуги:

- социални и правни консултации по социалното подпомагане;
- разпределение на хуманитарни помощи;
- социална работа с деца и семейства в неравностойно социално положение;
- консултации и съдействие на лица и семейства, желаещи да осиновят дете.

Освен това в наредбата се предвижда създаване на мрежа от центрове за социална рехабилитация и интеграция на деца с различни увреждания; деца с отклонения в поведението; малтретирани деца и жени; проституирани, просещи и деца с други социални проблеми. Съобразно с това, към 2001 г. са издадени 18 лиценза за частни центрове, 10 от които са в действие.

С въвеждането на наредбата се цели решаването на редица важни проблеми, свързани с деца и семейства с висок социален риск, които дотогава не бяха реално обхванати и се оформиха като съществено предизвикателство за нашата социално-защитна система. Смятаме обаче, че е необходимо да се осъществи известно пренасочване на финансовите средства от по-застъпените досега дейности по реструктуриране на системата и повишаване на професионалното равнище на заетите в нея социални работници към непосредствено разширяване на видовете предлагани услуги и подобряване на тяхното качество.

Специално внимание заслужават проблемите, свързани със *социалната закрила на децата с увреждания* и респективно с измененията в съответното законодателство.

В действащия от 1996 г. до април 2001 г. Закон за защита, рехабилитация и социална интеграция на инвалидите не бяха уредени въпросите, свързани с децата с увреждания:

- липсваше определение и по-детайлна категоризация по видове инвалидност, включително и за децата до 16-годишна възраст;

– децата с увреждания не бяха обособени в закона въпреки техните специфични особености и проблеми;

– инвалидността на децата се установяваше от лекарска консултативна комисия, като не се разграничаваха ясно по-тежките заболявания от инвалидността;

– законът не реши комплексно проблемите на лицата с увреждания, включително на децата, поради което в тяхната защита участват шест министерства. Това размива отговорностите, както и контрола върху използването на финансовите средства.

Очевидно освен закона беше необходимо и изготвянето на специален нормативен акт за установяване на инвалидността при децата. Този проблем не намери решение близо пет години, с което неосвидетелстваните деца с увреждания бяха ощетени и лишени от редица услуги, осигуряващи им необходимите грижи и по-достъпна жизнена среда. Едва в края на 2000 г. се прие Наредба за експертиза на инвалидността при децата до 16-годишна възраст. В резултат на това се разшири обхватът на децата – обект на специализирана държавна грижа, чрез прецизиране на критериите за установяване на инвалидността. По този начин част от децата с тежки хронични заболявания се освидетелстват като инвалиди и получават достъп до съответните помощи, добавки и услуги, необходими за тяхната социална адаптация.

В резултат на недостатъците в действащото законодателство, както и на създаденото от години отношение на обществото и държавата, децата с тежки умствени и физически увреждания в повечето случаи са изолирани, лишени от нормална естествена детска и училищна среда. Изолираността им се засилва и поради недостъпната за тях жизнена среда и затруднената им мобилност (липса на достъпно обществено пространство, транспорт и други), вследствие на което често пъти децата и младежите живеят без стимули и липса на основни удобства и не могат да участват в масовите структури на обучение, здравеопазване и социално обслужване.

Освен това действащите разпоредби в Закона за образованието определят отделни групи деца и юноши с увреждания като „необучаеми“. Това с оглед липсата на класификация на уврежданията и често неправилното им диагностициране води до дезинтеграция на много от тези деца от масовите училища и е в противоречие със социалната практика в други страни: на Световната конференция за образование на деца със специални нужди (Испания, 1994 г.) е приета Рамка за действие, съгласно която „училищата трябва да приемат всички деца независимо от тяхното физическо, интелектуално, социално, емоционално, лингвистично или друго състояние“. Въпреки че в почти всички нормативни документи, третиращи образованието и възможностите за достъп до него на деца с увреждания, се включват правни норми

за интегрирано образование в общи училища, те не са съгласувани в достатъчна степен и не довеждат до практическо решаване на този проблем. Все още на първо място се извежда т. нар. медицински модел на инвалидността за сметка на социалния, което поражда необходимостта от промени в законодателството и в общественото отношение към посочения проблем<sup>2</sup>. В тази насока вече са предприети съответни законодателни мерки с приемането на наредбата на МОН за интегрирано образование, която дава свобода на училищните ръководства сами да избират подходящата за тази цел форма. На практика обаче не се забелязва „интерес“ от страна на общообразователните училища да внедряват интегриращи форми на обучение на децата с увреждания. Въпреки редица обективни трудности като например необходимостта от съответни архитектурни решения, смятаме, че училищните ръководства трябва да проявят воля за по-висока активност, изразяваща се преди всичко в осъществяването на пилотни проекти за интеграция.

По наше мнение социалната закрила на децата с физически увреждания и с ниска степен на умствена изостаналост, поддаващи се на социална интеграция, е една от най-неразвитите области на системата за държавна грижа за децата. Очевидно беше необходимо разработване на нов закон, който да е в съответствие с реалните потребности на децата с увреждания и съобразен с изискванията на Конвенцията на ООН за правата на детето и съответните европейски стандарти. Такъв обаче не беше разработен, а в действащия бяха извършени някои изменения и допълнения, приети в края на март 2001 г., но отново липсва обособен раздел за специална закрила на децата с увреждания. Отделните проблемни аспекти са включени в различни раздели и „се губят“ в общия контекст. По-важните нови моменти се отнасят до определяне размера на месечните детски добавки за децата с увреждания, който вече се поставя в зависимост не от минималната работна заплата, а от ГМД; акцентирание върху възможностите за съвместен живот и обучение на децата с увреждания със здрави деца. Налага се да подчертаем обаче, че такива важни постановки като създаване на подходяща жизнена среда и инфраструктура, обучение, адаптиране и интегриране на децата с увреждания фигурират в закона и неговите изменения и допълнения, но тяхното реализиране е твърде ограничено и се затруднява от редица финансови, организационни, дори и от психологически бариери.

*Оценявайки ефектите от проведената законодателна реформа в социалното подпомагане, може да се направи изводът, че през първите осем години на прехода законодателството в тази област не беше адекватно на*

<sup>2</sup> По-подробно по тези въпроси виж: „Изборът – дете с УВРЕЖДАНЕ или ДЕТЕ с увреждане“, Център за независим живот – София, 2001.

обществените социални потребности – не се постигна адресирано целенасочено социално подпомагане на семействата с деца, което предопредели ниската степен на ефективност на разпределение на ограничените финансови ресурси. С новото законодателство от 1998 г. се осигуряват строга устройствена организация на социалното подпомагане, по-висока степен на консолидация на програмите за него, диференциация при насочването на социалните ресурси към действително нуждаещите се семейства с деца.

В заключение трябва да се отбележи, че реформата на цялостната система на семейните помощи и социални услуги за децата по своите принципи, целенасоченост, видове помощи и основни направления е хармонизирана с европейската социална практика. Но конкретното ѝ реализиране се характеризира с ниска степен на финансова осигуреност, недостатъчен размер на помощите, който не покрива дори жизнения минимум на децата, и с непълен обхват на нуждаещите се семейства с деца, особено на тези с един родител.



## ГЛАВА ПЕТА

**НЕПРАВИТЕЛСТВЕНИЯТ СЕКТОР –  
ПАРТНЬОР НА ДЪРЖАВАТА И РЕСУРС  
ЗА СОЦИАЛНА ЗАКРИЛА НА ДЕЦАТА  
И СЕМЕЙСТВАТА**

Намирането на конкретни решения на изследваните дотук проблеми в законодателството и социалната практика, свързани с детето-майката-семејството, в значителна степен зависи и от развитието и целенасочеността на неправителствения сектор. Той се формира като обособена социална сфера, обхващаща пространството между отделния индивид/индивиди и държавата, и запълва редица ниши, „убегнали“ от финансовото полезрение на институциите на макро-, мезо- и микроравнище.

В периода на обществено-политическата трансформация се изгради сравнително широка за такава малка страна като България мрежа от неправителствени организации, ангажирани с проблемите на защитата, подпомагането и обучението на децата в институциите и в семејствата<sup>1</sup>. Въпреки това все още на преден план изпъква фактът, че те (с някои изключения) не са се утвърдили и не изпълняват в необходимата степен посредническата си роля между държавата и обхванатите от тяхната дейност целеви групи. По мнение на европейски експерти НПО в страните от Централна и Източна Европа „все още не са напълно успели нито в изграждането на доверие в новите институции, нито в създаването на необходимите структури за съществуване на силно гражданско общество“<sup>2</sup>. Въпреки тази оценка, която важи и за България, действащите у нас НПО, свързани с децата и семејствата,

<sup>1</sup> Една от първите задачи на новосъздадената ДАЗД бе събирането и обработването на информация за действащите НПО, свързани с децата, с цел координиране на тяхната дейност. Към юни 2001 г. броят на регистрираните НПО в ДАЗД е 60, като списъкът остава отворен.

<sup>2</sup> Мнение на Икономическата и Социалната комисия на ЕС за ролята и приноса на организациите на гражданското общество в изграждането на Европа, Брюксел, 22 септември 1999 година.



имат сравнително широк спектър на дейности и все по-успешно изпълняват своята основна функция да изграждат мост между държавата и нуждаещите се групи в риск.

*Основните форми на разработваните от НПО политики се изразяват в превенция, интервенция, реинтеграция и стимулиране. Те се прилагат поотделно или комплексно при провеждането на конкретни социални практики в следните сфери<sup>3</sup>:*

- *Права на детето* – запознаване, разясняване и обучение по Конвенцията на ООН за правата на детето на учители, социални работници, представители на НПО, родители, журналисти и специалисти чрез разработване на специфични програми, предоставяне на методически материали, организиране на семинари и кръгли маси, провеждане на занятия в училищата и други. За целта НПО събират, анализират и разпространяват съответна информация, извършват изследвания за спазване правата на детето в България, като предоставят резултатите на правителствени органи и обществеността.

#### **Примери:**

– Такива дейности се извършват от Информационния център по правата на детето към фондация „Партньори-България”, създаден в сътрудничество с фонд „Спасете децата“ – Швеция, фонд „Спасете децата“ – Обединено кралство, Асоциацията на жените юристки и катедра „Хуманитарни дисциплини и гражданско образование“ при СУ „Св. Климент Охридски“.

– Българският национален комитет за УНИЦЕФ осъществява проект „Децата също имат права“ с цел запознаване с Конвенцията на ООН за правата на детето.

– Фондация „Кеър“ реализира проект „Права на децата в институциите“.

- *Социална политика за детето и семейството* – тази сфера, обхващаща проблемите на макроравнище, е застъпена сравнително по-ограничено в дейността на НПО. С оглед на това внимание заслужава проектът на фонд „Спасете децата“ – „Разработване на социална политика за детето и семейството в България“, започнал от февруари 1999 г. От особено значение е фактът, че именно НПО прави опит да разработва проблеми, които априори са обект на проучване и взимане на решения от държавните органи. Целта на този проект е преди всичко да подпомогне българското правителство в разработването на нова политика и практики за децата, да предоставя

<sup>3</sup> Систематизирането на насоките е резултат от самостоятелните проучвания и посещения на голям брой НПО от авторите.

техническа и експертна помощ, да съдейства при законодателните промени в системата за грижи за децата, да осигурява ефективно участие и взаимодействие между всички министерства, пряко ангажирани с децата. С подобна цел е и проектът на фондация „Развитие на детето и семейството“ – „Социална оценка на грижите за децата в България“, разработен съвместно с ПРООН, Департамента за икономически и социални въпроси на ООН и Световната банка.

- *Обучение на социални работници* – инвестиране в различни форми за обучение и в създаване на интердисциплинарни екипи за работа с деца.

#### Примери:

- Фонд „Спасете децата“ създава центрове за обучение на социални работници в отделни общини.
- Християнски детски фонд (британска НПО) осъществява с участие на специалисти от Великобритания подготовка и обучение на социални работници за работа с деца.
- Европейски детски тръст организира подбор и обучение съобразно европейските изисквания на социални работници към общинските служби за социално подпомагане въз основа на адаптиран за България британски модел.

- *Профилактика и защита на рискови семейства с деца* – в тази сфера „на месата“ на НПО е най-разпространена и най-активна. Те осъществяват спешни, краткосрочни и дългосрочни проекти, насочени към оказване на социална, финансова, материална, медицинска, юридическа, морална и други видове помощи за деца и семейства в неравносложно социално положение. Преди всичко, за да изпълнят тази своя основна функция, НПО издирват рисковите семейства с деца чрез своите социални работници, службите за социално подпомагане, училищата, здравните заведения, полицията и други. Основните целеви групи, към които са насочени дейностите на НПО в тази сфера, са бедни, многодетни, безработни български и малцинствени семейства, вкл. с риска „социално разпадане“; семейства с хронично болни деца и с деца с увреждания; деца, отпадащи от училище поради семейни обстоятелства; самотни майки; жени и деца жертви на насилие; безнадзорни деца.

Особен интерес представлява опитът на Християнския детски фонд, който организира и провежда твърде разнообразни дейности, свързани с рисковата маргинална група – деца от ромски семейства във Велинград и Ракиво. За отбелязване е комплексният подход към решаването на различни по своя характер проблеми на тези семейства, с което се цели социалното им интегриране в обществото:

- семейни проекти, осигуряващи материално и финансово подпомагане на бедни и многодетни ромски семейства;
- пилотни бизнеспроекти за развитие на малък земеделски бизнес с цел подпомагане на социално слаби семейства от ромски произход;
- подкрепа за ромското училище в Ракитово;
- ограничаване броя на децата, отпадащи от училището във Велинград, което е с 80 % ученици от ромски произход, чрез осигуряване на закуски, топъл обяд, културни мероприятия;
- организиране на безплатна почивка на море и санаториално лечение за децата от ромските училища;
- проект „Локален здравен център в Ракитово”, започнал от октомври 1998 г., осигуряващ професионална медицинска помощ, системни здравни интервенции – въвеждане на редовна профилактика и имунизации на ромските деца в училище, популяризиране на здравна култура сред ромското население.

• *Превенция на институционализирането на децата и дейности, свързани със завръщането им в семейна среда.* Основните дейности в тази област се свеждат до:

- проучване на причините за „изоставяне“ на децата и лишаването им от семейна грижа;
- организиране на превантивни мерки с цел укрепване на семействата, чиито деца са застрашени от настаняване в социални домове;
- издирване на безнадзорни деца, избягали от семействата си, създаване на приюти като временно междинно звено между улицата и семейството;
- намиране на „обратния път“ към семейната среда чрез подпомагане за завръщане на деца от домове в биологичното им семейство, без това да е свързано с риск за тяхното физическо, психическо, емоционално и морално развитие, за приемането им в други семейства (фостеринг) – т. нар. разширени семейства, т. е. тези на роднини (extended families), в приемни семейства или за осиновяването им.

Като пример за успешна дейност, свързана с предотвратяване на изоставянето на деца и настаняването им в социални домове, както и с подкрепа на родителите с цел завръщане на детето в семейството, трябва да се посочи опитът на Европейския детски тръст – британска неправителствена организация. На основата на създадени партньорски отношения с общинските служби за социално подпомагане в Пловдив и Хасково от 1998 г. се реализират пилотни проекти, насочени към развитие на нови алтернативни услуги за деца и семейства, осигуряващи превенция на разпадането на семейството, реинтеграция на децата, настанени в социалните заведения, и приемничество.

• *Подпомагане на деца в институциите и индивидуална подкрепа на млади хора при напускане на социалните домове чрез развитие на умения за независим живот.*

### Примери:

– Българският Хелзински комитет осъществява проект „Деца в институциите“ с цел систематично наблюдение и контрол за спазване на международните правни стандарти;

– Фондация „Програма стъпка по стъпка“ и дружество „SOS – детски селища в България“ изграждат и подпомагат „SOS – детски селища в България“ и свързаните с тях институции с цел осигуряване на грижи за отглеждане и възпитание на деца сираци и „социални сираци“;

– Фондация „Кеър“ разработва програми за подпомагане на децата в социални домове и за защита на техните права;

– Фондация „Партньори-България“ реализира проект „Алтернативна подкрепа за юноши без родителски грижи“, подкрепен от ЕС чрез Фондация за развитие на гражданското общество. С този проект се подпомагат младежи, напускащи домовете за деца и юноши, чрез създаването на Дневен център за юноши в София.

Определено може да се каже, че именно тази многоаспектна дейност на неправителствените организации е силно позитивно качество, което им отрежда място на важен партньор на държавата и съществен ресурс за социална закрила на децата и семействата. В тази насока се открояват *следните предимства на третия сектор*:

– В сравнение с държавните и общинските органи НПО „дръпнаха“ по-напред в посочените сфери чрез запълване на редица бели полета и по този начин се оформиха като коректив на тяхната практика, а в много случаи изпълняват наблюдаваща и контролираща роля.

– При внедряването на разработената нова държавна стратегия за закрила на детето в значителна степен се разчита на активното участие на НПО, от една страна, а от друга, самите НПО започнаха все повече да съобразяват целите и съдържанието на своите проекти с основните идеи на новата политика и практика за децата чрез предлагане и предоставяне на алтернативни форми на грижи и услуги предимно с превантивен характер.

– Стремешът на НПО да бъдат в крак с държавната политика създава условия за развитие на конкуренция между тях, което не само изисква те да „хванат пулса на времето“, но и да повишат ефективността, насочеността и качеството на своята дейност.

– Поради по-гъвкавите си структури и методи на работа и съответно

възможност за по-бърза реакция НПО са в състояние да създават „благоприятен“ информационен климат и да използват нови модели за комуникация, с което провокират радикални промени както в държавните институции и механизми, така и в самото гражданско общество.

– НПО де факто активират значителни финансови средства от вътрешни и външни донори и по този начин се оформят като реален ресурс, допълващ недостатъчните възможности на държавата.

– Като използват и адаптират към българските условия съответни модерни европейски практики, НПО въвеждат нов стил на работа и преранжират приоритетите, извеждайки на преден план подкрепата на семействата с цел отглеждането и възпитанието на децата в семейна среда.

Не са за пренебрегване обаче някои *недостатъци в дейността на НПО*, както и на координацията помежду им.

Преди всичко заложената по презумпция свобода на неправителствените организации да определят своите цели на практика се „опорочава“ поради факта, че те са принудени да се съобразяват с изискванията и приоритетите на съответните донори. Последните често недостатъчно познават конкретните нужди на различните общности в страната, в резултат на което средствата се използват не винаги ефикасно, насочват се към едни и същи целеви групи и дори социални домове за деца. Понякога в дейността на НПО поради лични интереси да „запазят“ проекти, респективно финансирането за тях, се забелязва извършване на дейности, които противоречат на вече приети правителствени приоритети и не са в интерес на самите целеви групи.

Наред с това трябва да се отбележи, че в практиката на НПО се осъществяват предимно краткосрочни проекти със сравнително ограничени средства, което довежда до частични, неефективни и неустойчиви резултати, а в някои случаи дори до прекратяване на започнатите дейности.

Като съществен недостатък бихме искали да посочим концентрирането на НПО предимно в по-големите градове или в отделни общини. Този процес е резултат на ограничените финансови и материални ресурси, но в известна степен се дължи и на липса на съответна нагласа, технически и организационни трудности за изграждане на национална мрежа. Това се отнася както за развитието на структури в рамките на дадена НПО, каквито разкриха Българският национален комитет за УНИЦЕФ и фондация „Отворено общество“, така и за създаване на цялостна мрежа от неправителствени организации по места с цел да координират насоките на своята дейност с местните органи, а също и помежду си.

Появилото се в началото на прехода недоверие от страна на обществото към част от създадените тогава и компрометирали се впоследствие орга-

низации с идеална цел все още не е преодоляно. Това породило погрешна представа за целите на дейността на НПО, доведе до незаинтересуваност и непознаване на възможностите, които те предоставят. В тази връзка съществени „приноси“ имат и самите НПО, които недостатъчно и в неподходящи форми популяризират съдържанието, характера и насочеността на своите дейности. Въпреки че те организират редица обществени прояви като семинари, кръгли маси, конференции и други, чрез тези форми на комуникация необходимата информация рядко достига до конкретните реално нуждаещи се от помощ и закрила семейства с деца. Очевидно необходимо е неправителственият сектор да насочи повече усилия към провокиране интереса на медиите и организиране на широкомащабни медийни кампании.

Специално внимание трябва да се обърне на основния трудноразрешим проблем в тази сфера – *постигането на реално функционираща координация между НПО, държавните и общинските органи и частния бизнес*. Влезлият в сила от 1 януари 2001 г. Закон за юридическите лица с нестопанска цел прокламира твърде общо техните взаимоотношения с държавата – обхванати са предимно въпросите за лицензирането и регистрирането на НПО. Положителен момент е задължителното им вписване в публичен Централен регистър при Министерството на правосъдието, като се предвижда да се осъществява ежегоден контрол върху общественополезната дейност на тези организации, както е посочена в тяхната регистрация. По отношение обаче на регламентирането на конкретни взаимоотношения между НПО и държавата законът твърде непрецизно формулира този процес: в член 4 е дефинирано, че държавата **може** да подпомага и насърчава регистрираните юридически лица с нестопанска цел чрез данъчни, кредитно-лихвени, митнически и други финансови и икономически облекчения, както и чрез финансиране при условия и ред, определени в съответни закони. Тази постановка по никакъв начин не задължава отговорните за това органи да извършат промени и допълнения в специализираното законодателство. Според нас необходимо е този пожелателен текст да бъде променен с цел да придобие задължителен характер.

От позициите на нашето изследване особено важно е да изтъкнем, че именно в сферата на закрилата на детето и семейството беше поставено началото на правно регламентиране на партньорството между държавата и организациите с нестопанска цел с приемането на Закон за закрила на детето. Съгласно закона една от функциите на ДАЗД като специализиран орган на Министерския съвет е да координира дейностите в областта на закрила на детето, включително да насърчава дейността на неправителствените организации; да създава и поддържа национална информационна система за юридически лица с нестопанска цел, работещи по програми за закрила на детето; да осъществява координация на дейността на агенцията с български



и чужди НПО. Предвижда се също и общинските служби за социално подпомагане да работят в сътрудничество с НПО. Дейността на създадения към ДАЗД консултативен орган – Национален съвет за закрила на детето, в състава на който влизат представители на седем неправителствени организации, също така включва сътрудничество и координация с НПО с предмет на дейност закрилата на децата с цел формиране и провеждане на държавната политика. За отделните направления в работата на съвета са създадени работни групи, в които като консултанти са привлечени и представители на НПО. Тези нови моменти са реална стъпка към непосредствена съвместна дейност, което всъщност представлява най-висшата форма на координация.

#### Примери за успешна координация:

– Българският национален комитет за УНИЦЕФ прилага твърде ефективната форма за сътрудничество с правителствените и общинските органи, както и с другите НПО чрез организиране на редовни национални срещи за обсъждане спазването на правата на детето и свързаните с това законодателство и практика.

– В рамките на проекта „Разработване на социална политика за детето и семейството в България“ на фонд „Спасете децата“ се осъществява ефективно участие и взаимодействие между всички министерства, пряко ангажирани с проблемите на децата, чрез създадената междуведомствена работна група с участие на международен консултант по детска политика (директор на центъра „Децата на Европа“ към Университета в Глазгоу). В работната група се дискутират работата по пилотните проекти по места, промените в законодателството, политиката за децата в България, необходимите проучвания и оценките за постигнатото по отделните задачи.

– Пилотният проект на фондация „Кеър“ – „Проект за семейна подкрепа и общински средства“, цели да сформира съдружие между „Кеър“ – България, други избрани НПО и общинските служби за социално подпомагане в Самоков и Кюстендил, създавайки универсален център за ресурсна семейна подкрепа и защита на детето.

Поради относително краткия срок на действие на ДАЗД е трудно да се направи оценка за сътрудничеството и постигнатата степен на координация с НПО. Определено може да се твърди обаче, че Законът за закрила на детето създава необходимите условия и предпоставки за „пробив“ в тази твърде сложна и практически неразвита досега област за установяване на дългосрочни контакти. Въпреки това би могло да се направят следните препоръки:

- Най-важната е свързана с финансовата координация между държавата/общините и НПО. Засега финансовата помощ от страна на държавата е твърде ограничена. Подкрепата се изразява преди всичко в предоставяне на помеще-



ния – бесплатно или на нисък наем, консултатски услуги и други. Смятаме, че е целесъобразно да се разработят подходящи програми и механизми за постепенно частично финансово участие на централните и местните органи в дейността на НПО, при което е необходимо да се отчита, че ефектът от това финансиране ще се прояви с известен лаг във времето. Като примерни форми на финансово координиране биха могли да се посочат: възлагане на обществени поръчки на конкурентна основа; предоставяне на нисколихвени кредити за провеждане на дейности съобразно целите на националната и регионалната политика; развитие на партньорство между държавата, НПО и частния бизнес чрез съвместно финансиране на проекти; осигуряване на финансово участие на държавата в периода след завършване на краткосрочни проекти на НПО с цел повишаване устойчивостта на постигнатите резултати в сфери с особена значимост за закрилата на децата и семействата; финансова поддръжка за разпространяване на успешния опит на локални проекти на НПО в страната и внедряването му в практиката на общинските служби за социално подпомагане чрез организиране на курсове, семинари и други.

- Създаване на механизъм за прилагане от НПО на разработените от държавата стандарти и норми за социална помощ и услуги за децата и семействата.

- Осъществяване на обратна връзка, т. е. използване на адаптираните и апробирани от НПО европейски стандарти при разработването на държавните стандарти и норми за социална работа.

- Увеличаване пълномощията, респективно отговорностите, на местните органи за пряка координация с НПО с оглед по-широко използване на техните инициативи.

- С цел постигане на ефективно насочване на ресурсите на общините към специфичните нужди на съответните общности е необходимо да се въведе практика за извършване на периодична социална оценка и последващо разработване на конкретен план за действие, съгласувани с НПО.

- Финансово и материално укрепване от страна на общинските органи на неправителствените организации, защитаващи правата на деца от ромски произход.

- Засилване на хоризонталната координация – примерно между НПО, извършващи многоаспектни дейности, и такива, профилирани в специфична област, както и с граждански сдружения на самите целеви групи.

Предложените препоръки за различните възможни форми на координация между НПО, държавните и местните органи в никакъв случай не трябва да се възприемат като благопожелания. Убедени сме, че те могат да намерят реален израз и да мултиплицират ефикасността на резултатите вследствие обединяването на ресурсите и насочването на усилията към общата цел – благосъстоянието на децата.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През годините на прехода вниманието на научните среди и на социалната практика беше насочено предимно към равнището на общото благосъстояние и по-точно към проблемите, свързани с бедността. С оглед подготовката за присъединяване към ЕС целесъобразно е да се акцентира и върху оценката на благосъстоянието на децата – въпрос, който все още се подценява.

Благосъстоянието на децата е твърде сложно и всеобхватно понятие, включващо широка палитра от взаимносвързани елементи, които отразяват многообразието в развитието на детето. Благосъстоянието има динамичен характер, като степента на неговото изменение се оценява чрез система от съответни индикатори. В тази връзка особено важен е изборът на подходящи индикатори, които се предопределя от конкретната социално-икономическа ситуация, както и от наличната статистическа информация. Въз основа на анализ и оценка на предложената от нас система от косвени и преки индикатори за благосъстоянието на децата синтезираме следните важни изводи:

- Постигнатите икономическа и финансова стабилност все още не кореспондират с ориентирана към децата макроикономическа политика. Необходимо е преди взимането на макроикономически решения да се отговори на фокусирания върху техните „детски измерения“ въпрос, а именно – дали възприетият модел на растеж води до реално повишаване на детското благосъстояние.

- Анализът на социо-демографските показатели, възприети от нас като пряк индикатор с резултативен характер, показва, че дългогодишната тенденция на спад на раждаемостта промени своята посока от 1998 г. Позитивна тенденция се забелязва и по отношение на детската смъртност. Тези тенденции рефлектират върху средния брой на децата в семейството, който през 2000 г. регистрира за първи път от две десетилетия насам слабо нарастване.

- Най-пряко въздействие върху благосъстоянието на децата оказва социално-икономическият статус на техните семейства. Оценката на неговите основни индикатори – безработица, доходи, семейни екзистенц-минимуми, разходи и издръжка на живот, позволи да определим „параметрите“ на дет-

ската бедност в контекста на измерената степен на обедняване на семействата с различен брой деца. Въз основа на получените резултати се оформи следният извод: започналата от началото на преходния период тенденция на задълбочаване процеса на обедняване на семействата с деца, достигнала своя пик през 1997 г., отбелязва промяна към подобряване на семейното (детското) благосъстояние. За семействата с едно и две деца то е значително, като през 1998 г. доходите за първи път превишават семейните им екзистенц-минимуми (приети от нас като граница на бедност) и тази тенденция продължава с нарастващ темп. При многодетните семейства, въпреки че разликата между техните доходи и екзистенц-минимуми намалява чувствително, все още те са под границата на бедност, т. е. години наред живеят в състояние на „застойна“ бедност. Регистрираните промени в благосъстоянието на семействата с деца, съизмерено с границата на бедност, не означават обаче, че на децата се осигуряват условия за сравнително по-пълноценно развитие. Съпоставянето на паричните разходи с издръжката на живот (приета от нас като социален минимум) индикира, че размерът на паричните разходи на семействата с различен брой деца е далеч под равнището на необходимата издръжка на живот, осигуряваща „средностатистически“ жизнен стандарт.

- Извършеното изследване на влиянието на макроикономическата политика, на различните аспекти на социално-икономическия статус на семействата с деца и на други рискови фактори (качество на семейната среда, жизнена среда, здравен статус на децата, отглеждане на децата извън биологичното семейство) върху благосъстоянието на децата ни дава основание да формулираме извода, че децата най-силно са засегнати от риска бедност и произтичащите от него специфични рискове, както и да идентифицираме възможните рискови групи деца.

- Разграничаването на децата според това дали вече се намират в определен риск, или е налице вероятност да попаднат в риск, предполага разработването и провеждането на диференцирани политики. При сегашната социално-икономическа ситуация смятаме, че облекчаващите и стимулиращите политики трябва да бъдат приоритетни в сравнение с традиционните политики (помощи и услуги чрез системата на социалното подпомагане). Като възможни преференциални политики за облекчаване и стимулиране на семействата с деца предлагаме: „семейна“ данъчна политика (въвеждане на семейно подходящо облагане и на диференцирани размери на необлагаемия минимум съобразно броя на децата, както и на данъчен кредит за нискодоходни семейства с деца); целеви политики за поддръжка и насърчаване на семействата в неравностойно положение (преференциални жилищни програми; механизми за стимулиране на семейния бизнес и други); политики за

превенция и реинтеграция на децата—„социални сираци“ (политики за ограничаване на риска „разпадане на семейството“, за „възстановяване на семейството“ и т. нар. постреставрационни политики).

- Възникването на специфични рискове за децата изисква прилагане на селективни политики. Поради обществената значимост на риска отпадане от училище, който от своя страна засилва вероятността от поява на други рискове (скитничество, насилие, престъпност, наркомания, проституция), смятаме, че е необходимо провеждането на подходящи политики за ограничаване/отстраняване на влиянието на разнородните фактори, обуславящи отпадането от училище. Не по-маловажен е и рискът експлоатация на детския труд. Често отпадането от училище е резултат на нерегламентирано използване на детския труд, което предполага необходимостта от прилагане на съответни мерки и механизми за неговото ограничаване до приемливи граници.

- Наличната статистическа информация не дава възможност за всеобхватно и по-прецизно изследване благосъстоянието на децата и по-специално на детската бедност. Необходимо е да се разшири статистическата база с фокусирани върху децата показатели. В съответствие с това предлагаме нови конкретни показатели, свързани с децата, за допълване на официалната статистика.

- С оглед постигането на висока степен на хармонизиране с международните стандарти в областта на закрилата на детето е необходимо преди всичко да се осигури подобряване и реално прилагане на нормативната уредба по веригата „дете – майка – семейство“. От тази гледна точка предлагаме конкретни промени и допълнения към съществуващото законодателство, вкл. законопроекти, както и нови подходи и механизми за повишаване ефикасността на социалната практика в следните области: закрила правата на детето; равнопоставеност на жената майка в семейството и професията; семейни плащания за деца; социално подпомагане и обслужване на рисковите семейства с деца.

Накрая бихме искали да подчертаем, че при създаването на нови политики и механизми за подобряване благосъстоянието на децата е наложително да се използва богатият потенциал на неправителствените организации, ангажирани с проблемите на децата и семействата. Чрез реализирането на пилотни проекти за прилагане на нови, непознати за нашата социална практика подходи, форми и услуги за подкрепа, превенция и реинтеграция на рисковите деца и семейства те успешно адаптират към нашите условия опита и новостите от световната практика. В този смисъл е необходимо да се обърне специално внимание върху постигането на реално функционираща координация между държавните и местните органи и неправителствените организации, което по естествен път ще обособи благосъстоянието на децата като национален приоритет.

## CONCLUSION

During the transitional period in Bulgaria from a Communist state to free-market economy, the scientific community and social practitioners have tended to concentrate their attention on general social welfare issues and more specifically those issues related to poverty. With regard to Bulgaria's application for membership of the European Union it is advisable that an emphasis is also put on the evaluation of child welfare, which remains an under-estimated issue.

Child welfare is a complex and comprehensive concept which includes a broad range of interrelated aspects, which reflect the diverse nature of child development and requires a system of relevant indicators to measure the progress of the varied elements. The choice of suitable indicators is therefore of special importance as they are defined by the concrete socio-economic situation as well as by available statistical information.

Based on an analysis and evaluation of a system of direct and indirect indicators of child welfare suggested by the authors, the following important conclusions have been reached:

- The achievement of economic and financial stability does not correspond to macro-economic child-oriented policies. When macro-economic decisions are made it is important that questions focussing on children's issues are answered in advance to ensure that the accepted model of growth leads to a real increase in standards of child welfare.

- The analysis of the socio-demographic indicators adopted by us as direct indicators of quantitative data shows that the tendency for a low birth rate from the beginning of the transitional period, has shifted since 1998. A positive trend is also evident with regards to the child mortality rate. These trends directly impact upon the average number of children per family. In 2000, statistics show that this figure increased slightly for the first time in the last two decades.

- Child welfare is directly influenced by the socio-economic status of the family. The evaluation of the main indicators of family status: unemployment, income, the minimum level of family existence, expenditure and means of livelihood, enable us to define the "parameters" of child poverty within the context of the measured by the authors level of impoverishment of families with differing numbers of children. Our results allow us to conclude that the process of

impoverishment of families with children, which started at the beginning of the transitional period and peaked in 1997, has now changed to show an improvement of family and child welfare. This improvement is marked in families with one or two children because their income exceeds the minimum level of family existence (which we accept as a line of poverty). The first occurrence of this positive trend was in 1998, and this tendency continues. However, the continual difference between income and minimum existence levels dictates that large families still live in permanent poverty. Measured against the backdrop of poverty, the changes in the welfare of families with children do not mean that all children live in conditions that provide for comparatively better development. The juxtaposition of financial expenses with the means of livelihood (accepted by us as a social minimum) indicates that expenditure within families with larger numbers of children is far below the level needed to ensure an "average" living standard.

- Research conducted into the influence of the macro-economic policy, the different aspects of the socio-economic status of the families with children and other risk factors (for example, the quality of family environment, health status of children, raising of children out of the biological family) - upon child welfare allows us to identify the children most directly affected by poverty - and the risks originating from it - as well as specific risk groups among the children.

- The division of children according to whether they are specifically at risk, or whether there is a possibility that they are subjected to risk, requires different policies to be established and applied. Considering the present socio-economic situation we think that policies focussing on relief and stimulation should be prioritised over more traditional policies such as financial aid and services offered by the system of social assistance. We suggest the following as possible and preferable policies for family stimulation and relief: a "family" tax policy (the introduction of separate family taxation at differing levels of minimum income which is not subject to taxation based upon the number of children in a family); the introduction of a tax credit for low-income families with children; policies aimed at maintaining and encouraging families in unequal social positions (preferential housing programmes; mechanisms for family business stimulation and others); policies for prevention and re-integration programmes for those children defined as "social orphans" (policies to limit the "family breakdown" risk, and to "restore" the family and "post-restoration" policies).

- The occurrence of risks for specific children requires that selective policies be put into practice. Due to the social importance of the risk of dropping out of school, which directly increases the onset of other negative influences such as vagrancy, violence, criminality, drug addiction and prostitution, we consider it necessary that relevant policies are conducted for the limitation, and elimination of different factors which have an influence on children failing to complete their



education. Another risk is the exploitation of children for labour. Dropping out of school often results from unlicensed use of child labour. This shows the necessity of applying relevant social measures and mechanisms for restricting the influence of these factors.

- Available statistic information does not allow the possibility of a comprehensive and precise research on child welfare and, more specifically, on child poverty. The statistic database should be expanded to include indicators that focus directly on children.

- With a view to achieving a high level of compatibility with international standards in the field of child protection, we need to ensure the improvement and actual enforcement of the legislative acts based upon the “child-mother-family” chain. From this standpoint we offer concrete changes and additions to existing legislation including draft laws, and new approaches and mechanisms for increasing the efficiency of social practice in the following areas: protection of the rights of the child; equal rights of the woman as mother and professional; family payments for children; social assistance and services to families and children identified as at risk.

In conclusion, we would like to emphasize that the rich potential and experience of non-governmental organizations which are engaged in the problems of families and children, should be involved in the development and creation of new policies and mechanisms for improving child welfare. These organisations successfully adapt their experience in new trends in world practice to our specific conditions. This is achieved through the realisation of pilot projects and the application of social practice approaches currently unknown in Bulgaria. These include practices in the following areas: forms and services for support, prevention and re-integration of children and families identified at risk. It is a necessity that special emphasis is laid upon the achievement of active and real coordination between the state, local agencies and non-governmental organisations, which define child welfare as a national priority.