

## ПОЛИТИКИ В ПОДДРЕПА НА СЕМЕЙСТВОТО

Диана Съботинова  
Бургаски свободен университет

### FAMILY POLICIES

Diana Sabotinova  
Burgas Free University

***Abstract:** Family policies hold a particular status in the quest for a more equitable world as it intersects the rights of women, children, and workers. The state of family policies in different countries of the EU varies widely. This paper discusses the importance of developing and implementing of evidence-based family policies. Establishing family-friendly policies may prove to be vital for the child well being.*

***Key words:** family, family structure, family policies, public family support.*

В основата на семейните политики стоят различни концепции и съдържание, но една обща цел: подкрепа на семейството. Националните и регионални политики, политиките за инвестиции и обучение, за жилищно настаняване и заетост, могат да превърнат държава или регион в привлекателно място за семействата и да създадат подходяща среда за тях. За да бъдат ефективни, тези политики трябва да съответстват на очакванията на семействата, като очакванията от своя страна са различни в зависимост от националната култура, социалните навици и традициите.

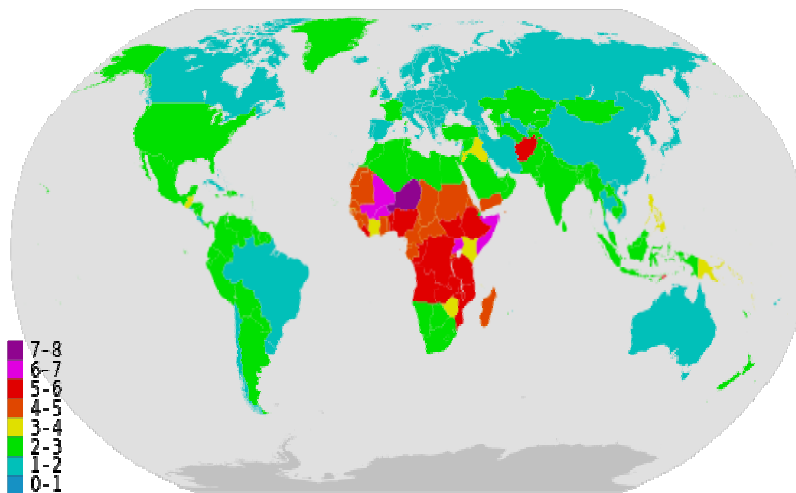
#### Промени в структурата на семейството

Европейските семейства се намират в период на значителни промени: наблюдавано от няколко десетилетия намаляване на раждаемостта доста под прага на смяна на поколенията; увеличаване на възрастта, на която жените раждат първото си дете, увеличаване на броя на разделените семейства; на процента на самотните родители и на семействата без стабилни доходи; увеличаване продължителността на живота; увеличаване на броя на възрастните хора в състояние на зависимост; дължащо се най-вече на демографското наследство. Промените в развитието на семейната структура повдигат нови въпроси, които трябва да бъдат отчетени както при разработването и координирането на семейните политики, така и при прилагането им.

Изчезването на многобройното семейство и свиването му до семейна клетка, поради (наред с други фактори) урбанизацията и промените в начина на живот, е съпътствано от по-индивидуалистични позиции, от появата на нови рискови социални групи и от по-често срещано социално изключване. Става въпрос за трайно безработните, за самотните родители, за бедните работещи и за децата в бедност или застрашени от бедност. За съжаление всички общества в Европа са засегнати от тези явления – 17% от европейските граждани живеят в бедност и социално изключване, което оказва последици върху семейните политики.

Общият коефициент на плодovitост (TFR) е под прага от 2.1 деца на жена във фертилна възраст за целия Европейски съюз (стойност, която осигурява просто възпроизводство на населението). Различия обаче има както по отношение на демографското положение на страните в ЕС, на различните региони, така и по отношение на политиките в подкрепа на семейството. Застаряването на европейското население (увеличаването на дела на възрастните хора) е последица от увеличаването на продължителността на живота и на живота в добро здраве на възрастните хора. Но освен разглеждането на нарастващия дял на възрастните хора като положително явление (по отношение на отделната личност), можем да твърдим, че този демографски факт има своите отрицателни последици за обществото и икономиката като цяло.

*Фигура 1: Тотален коефициент на плодovitост (TFR)*



Източник: [http://en.wikipedia.org/wiki/Total\\_fertility\\_rate#Total\\_period\\_fertility\\_rate](http://en.wikipedia.org/wiki/Total_fertility_rate#Total_period_fertility_rate)

### **Отражение на кризата върху семейството**

Икономическата криза оказва отрицателно влияние върху условията на живот на определени семейства и затруднява задоволяването на нуждите от подпомагане. Икономическите промени засягат най-вече заетостта и доходите на домакинствата. Кризата и нестабилното състояние на публичните финанси в редица европейски страни могат да доведат до промени в семейните политики. Повечето от икономическите политики, провеждани от правителствата, засягат пряко семействата или оказват влияние върху тях. Това се отнася до политиките за борба с изключването, политиките в областта на професионалното обучение, на жилищното настаняване, на обществения транспорт, на енергетиката, на социалното подпомагане, на образованието, на заетостта.

**Политики, насочени към семейството – семейни, а не социални политики**

Цялостната семейна политика включва данъчни мерки и семейни надбавки, действия за насърчаване на равните професионални възможности на мъжете и жените, услуги за настаняване и грижи за децата и лицата в зависимо положение, семейни права в пенсионно-осигурителните системи и възможността за съвместяване на семейния и професионалния живот: родителски отпуск, непълнен работен ден, гъвкаво работно време. Политиките са разработени по-скоро като социални, отколкото като семейни. Многообразието им не е изненадващо, като се имат предвид различията в традициите, потребностите, социалния и философския подход, както и очакванията на семействата в различните страни.

Независимо дали основанията за провежданите политики са от морален, граждански, икономически или политически характер, *основополагащ елемент в семейната политика следва да е духовното, здравното и образователното благоденствие на децата*. Целта на политиката е да даде възможност на родителите да отглеждат колкото деца искат и да съвместяват семейните си отговорности с професионалния и обществения живот.

**Примери на добри политики**

В много европейски страни е отделено специално внимание на равенството между бащите и майките както по отношение на професионалния им живот, така и в изпълнението на семейните задължения. Още от 70-те години на XX век се прилагат социално насочени политики и политики за професионално обучение, позволяващи по-ефективно съвместяване на професионалния и на семейния живот, както и улесняващи връщането на работа след родителски отпуск.

В основата на тези политики в Швеция са направените значителни реформи в областта на родителските отпуски; на обществените услуги, насочени към децата в ранна възраст; специалното данъчно облагане за семействата и семейно законодателство. Предлаганата семейна политика включва три направления: директно подпомагане на семействата; помощ за работещите родители под формата на платен отпуск за отглеждане на дете; поделение на правата на платен отпуск за отглеждане на дете между майката и бащата. Резултатът от тези мерки е висока степен на заетост сред жените, по-активно участие на бащите в отглеждането на децата в ранна възраст, по-висок коефициент на плодовитост от средния за ЕС и намаляване на бедността сред децата.

Във Финландия през 1988 г. е въведена надбавка за отглеждане на децата вкъщи.

През 1998 г. в Норвегия е създадена подобна надбавка, с като се признава трудът и се предоставят средства на родителите, които отглеждат децата си на пълнен „работен“ ден.

Във Франция семейната политика се характеризира с комбинация от финансови надбавки, справедлив данъчен режим за семействата, разпоредби в областта на пенсионните схеми, трудовото право, даващи възможност за специален платен отпуск, услуги за отглеждане на деца до 3 години и безплатна детска градина след тригодишна възраст. Значимостта на политиката се определя и от това, че тя се прилага както от държавата, така и от отделните градове, които допълват националната политика чрез редица семейни политики на местно равнище, насочени към системи-

те за отглеждане и подпомагане на семействата. Целта на семейните надбавки е да компенсират разходите, поемани от семейството за всяко дете, и да поощрят многодетните семейства. Съгласно принципа за универсалност те не са обвързани с условия за доходите. *Те са предназначени за детето и това е, което отличава една семейна от една социална политика.* В резултат на това Франция е една от европейските страни с най-висок процент на заетост сред жените и най-висок коефициент на плодовитост. Въпросът със свободния избор относно начина на отглеждане е съществен във френската семейна политика, но за да има свободен избор, трябва преди всичко да има възможност за избор (достатъчно предлагане на системи за отглеждане на децата).

Във Великобритания политиките са ефективно насочени повече към борбата с бедността на семействата и децата и е прието, че държавата не следва да се меси в индивидуалния избор на живот. Политиките за семейството се вписват в контекст, в който гъвкавостта на пазара на труда позволява на майките лесно да намерят отново работа и да се отговори на разнообразните очаквания на семействата. Коефициентът на плодовитост (TFR) сред жените, отдадени в по-голяма степен на семейния живот, е приблизително два пъти по-висок от този на жените, участващи активно в професионалния живот.

Германия, която се намира в критично демографско положение, предприема политика, която да даде възможност за съвместяване на професионалния и семейния живот в практически, но също и в духовен аспект (не е добре прието да се работи, докато се гледат деца). Въвежда се системи за гледане на деца с по-адаптирано работно време, дълъг отпуск (14 месеца) за отглеждане на дете, платен в размер на 2/3 от заплатата. Предвидени са специални помощи, насочени към борбата с бедността сред децата.

Посочените примери показват, че високият процент на заетост сред жените често се придружава от висок или относително висок коефициент на плодовитост тогава, когато са налице *възможности за съвместяване на професионалния и на семейния живот.*

#### **Обясняват ли политиките в подкрепа на семейството различията по отношение на раждаемостта, измерена чрез тоталния коефициент на плодовитост (TFR)?**

Целите на политиките в различните страни са различни: намаляване на бедността и запазване равнището на доходите на семействата; подпомагане на децата в ранна възраст и развитието на детето; насърчаване на съчетаването на професионалния и семейния живот; отговор на изискването за равенство между половете; предоставяне на възможност за родителите или бъдещите родители да имат толкова деца, колкото желаят и когато го желаят (за да се увеличи раждаемостта).

Ако целта е да се подредят страните според провежданите политики и да се разграничат в категории, то се оформят следните групи:

- страни със слаба семейна политика и с коефициент на плодовитост под средния за Европа;
- страни с неадаптирана към потребностите на семействата семейна политика и с коефициент на плодовитост под средния за Европа;

- страни, в които усилията по отношение на семействата спрямо БВП са по-малки или равни на средните в Европа, но където раждаемостта е по-висока от средната;
- страни със силна семейна политика и раждаемост над средната за Европа.

Водените политики оказват въздействие върху коефициента на плодovitост, но въпреки това не са в състояние да доведат до тотален коефициент на плодovitост (TFR) от 2.1 деца на жена във фертилна възраст и да осигурят простото възпроизводство на населението. Намесата на публичните власти чрез политики за подкрепа на семействата е напълно оправдана, имайки предвид, че семейството създава най-важния капитал в една икономика – човешкия капитал.

#### **Фактори за успеха на политиките в подкрепа на семейството:**

- Въвеждането на мерки, които позволяват съчетаване на професионалния и на семейния живот (качествени структури за отглеждане на децата, по-специално обществени структури за отглеждане на малки деца; мерки в подкрепа на семействата, които приемат и се грижат за лица в зависимо състояние; гъвкавост в организацията на работата; специален отпуск) като се има предвид, че тези дейности трябва да са съобразени с националните условия и да отговарят на очакванията на майките и бащите, както и на потребностите, емоционалното, психологическо и физическо развитие на детето.
- Предотвратяване и борба с бедността сред семействата.
- Последователност и устойчивост на провежданите политики, независимо от политическите партии на власт; универсалност на политиките. Те следва да се ръководят от *интереса на детето*, независимо от доходите на семейството. Непрекъснатият характер на тези политики е фактор от изключително значение, защото семеен проект се изгражда в дългосрочен план. Адаптивната и трайна семейна политика е фактор за устойчиво развитие.
- Признание на семейството и на неговата роля, както и на семейния успех. В съвременното общество успехът се възприема най-вече като индивидуален и професионален. Съществуват обаче и други форми на личен успех, насочени към другите и общото благо, сред които са семейният успех, културният успех.
- Отчитане на специалното положение на многодетните семейства.

Освен семейната политика, много важни са политиката за заетостта и политиката за жилищното настаняване. Без работа и без жилище е трудно да се ангажираш в изграждането на семеен проект. За създаването на семейство трябва да има поне малко доверие в бъдещето. Високата безработица сред младите хора или несигурните трудови договори оказват негативни последици – все повече млади хора пропускат времето за раждане на дете. Когато семейните политики се изпълняват за продължителен период от време и отговарят реално на очакванията на семействата, те имат благоприятни последици върху развитието на децата и родителите, хармонията в общественния живот и връщането към по-висок коефициент на плодovitост.

**Световното движение на майките (WMM) посочва ясно исканията на жените:**

- Съвместяване на работата със семейния живот.
- Признаване от страна на обществото на важноста на ролята на жените като майки.
- Необходимост от повече време за грижи за децата.

Предложенията за насърчаване на бащите да ползват родителски отпуск, дори да стане задължителен и платен отпускът по бащинство, са част от необходимото осъвременяване на концепцията за бащинството, както и на отговорността на бащите в случай на развод. Социалната отговорност на фирмите, които създават организация на работа, адаптирана към родителските отговорности, както и мерки, насочени към постигане на добър баланс между работата и семейния живот, също трябва да бъде осъзната. Ако бабите и дядовците се грижат за внуците (при липса на място в детско заведение), това време да им бъде отчитано като трудов стаж за пенсиониране.

**Стратегия „Европа 2020” и политиките в подкрепа на семейството**

Стратегия „Европа 2020” поставя цел за заетост на жените и мъжете, която не може да бъде постигната, ако не бъде съчетана със семейна политика, даваща възможност на жените и мъжете да отглеждат колкото деца желаят, като същевременно работят.

„Европа 2020“ предлага три подсилващи се взаимно приоритета:

- *интелигентен растеж*: изграждане на икономика, основаваща се на знания и иновации;
- *устойчив растеж*: насърчаване на по-екологична и по-конкурентоспособна икономика с по-ефективно използване на ресурсите;
- *приобщаващ растеж*: стимулиране на икономика с високи равнища на заетост, която да доведе до социално и териториално сближаване.

ЕС трябва да реши къде би искал да бъде към 2020 г. За тази цел Комисията предлага следните водещи цели за ЕС:

- заетост за 75% от населението на възраст 20-64 години (да бъде работещо);
- инвестиции в научноизследователска и развойна дейност (НРД) в размер на 3% от БВП на ЕС;
- постигане на целите „20/20/20“ по отношение на климата и енергията – намаляване на емисиите на парникови газове, увеличаване на дела на възобновяемите енергийни източници в брутно крайно потребление на енергия и намаляване на енергийната интензивност на икономиката (включително намаляване на емисиите с допълнителни 30%, ако условията са подходящи);
- дял на преждевременно напусналите училище под 10%; дял на младото поколение на възраст 30-34 години със завършено висше образование от най-малко 40%;
- намаляване на броя на застрашените от бедност или изолация с най-малко 20 млн. души.

Постигането на 75% заетост за населението на възраст от 20 до 64 години може да бъде осъществено единствено ако бъдат реализирани политики, които помагат на съвместяването на работата и семейния живот. За да могат жените да излязат на пазара на труда, да бъдат равнопоставени с мъжете на този пазар, следва да се намалят часовете незаплатен труд, който те полагат за своите семейства. Равнопоставеността между половете е в основата на икономическите проблеми в семейството, които от своя страна пораждаят всички останали проблеми, свързани с раждането и отглеждането на децата.

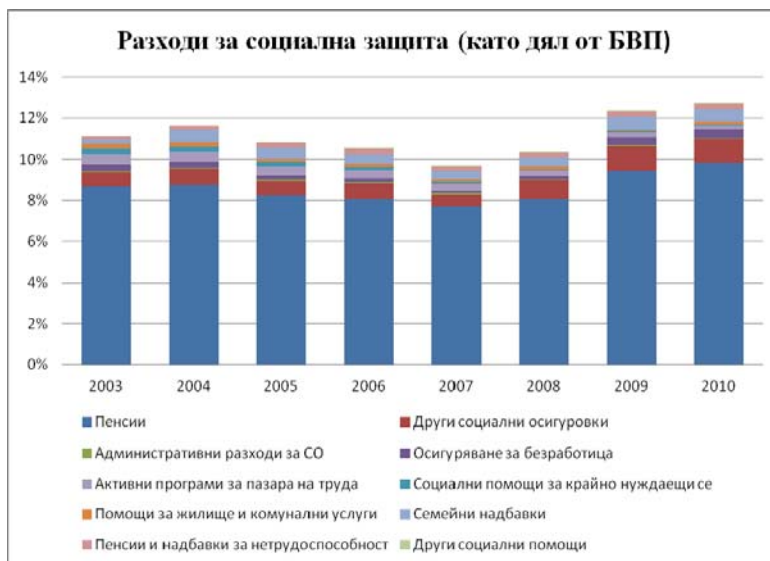
### **Национална програма за развитие „България 2020” и политиките в подкрепа на семейството**

Политиките за децата и семейството са посочени като едни от водещите приоритети в дейността на Правителството на Република България. Техният многостранен характер предполага поставянето на взаимосвързани цели и развитието на комплексни политики, насочени към гарантиране правото на всяко дете да има семейство; гарантиране развитието на висококачествени социални услуги в общността, подпомагащи отглеждането на детето; намаляване на детската бедност и ускоряване на процеса на деинституционализация.

Един от инструментите за постигане на заложените цели в политиките за децата и семейството е *осигуряването на материална подкрепа и подпомагането на семействата с деца*. През 2011 г. с различни видове семейни помощи са подкрепени над 80% от децата в България. Средствата, отделени от държавния бюджет за предоставяне на семейни помощи за деца през 2011 г., са в размер на почти половин милиард лева, а за 2012 г. за семейни помощи и помощи по Закона за закрила на детето са осигурени средства в размер на 493 300 022 лева. Подкрепата на децата и семейството се осъществява и по реда на Закона за закрила на детето. Предоставянето на социални услуги и услуги за грижа за децата са сред най-успешните инструменти за подкрепа на децата и семейството. През последните години политиката за осигуряване на подкрепа на децата и семействата е ориентирана към въвеждането на изцяло нов подход в грижите за децата, насочен към превенция, ранна интервенция, подкрепа на семействата и осигуряването на семейна или близка до семейната среда за всяко българско дете.

Разходите за социална защита като дял от БВП на България сочат, че основният процент социални разходи е този за пенсии. Размерът на семейните надбавки и другите социални помощи в подкрепа на семействата показва разликата между заявените в стратегията намерения и действително постигнатите резултати. България е една от малкото страни в ЕС, които са намалили разходите за социална защита през 2011 г. като дял от БВП, сочат данните на Евростат. През 2011 г. това 12,9% от БВП. В страните в ЕС най-висок е дялът за социална защита в Дания (25,2% от БВП), Франция (23,9%), Финландия (23,7%). След България са Латвия (12,1%), Словакия и Кипър (12%) и Исландия (11,7%). Като цяло през 2011 г. България е отделила 4,96 млрд. евро за разходи за социална защита, или по 675 евро на човек. Това е най-ниският абсолютен разход на човек от населението в целия ЕС.

**Фигура 2:** Разходи за социална защита като дял от БВП на България, 2003-2010 г.



Източник: Министерство на труда и социалната политика

Дейностите по закрила на детето се осъществяват в съответствие с приоритетите на държавната политика: подкрепа на семейството, създаване на алтернативи за грижа в семейна среда и предотвратяване настаняването на деца в специализирани институции. Мерките за осъществяването им са свързани превенция на изоставянето, реинтеграция на децата в биологичното семейство, настаняването им в семейства на роднини или близки, в приемни семейства или осиновяване. За превенция на изоставянето се осигурява подкрепа на семействата в периода преди раждането на детето, непосредствено след раждането или при наличие на риск от изоставяне.

Застаряването на населението в България извежда на преден план също така и проблема с предоставянето на качествени и достъпни услуги за възрастни хора като ключов инструмент за насърчаване на тяхното пълноценно участие в живота на обществото. Системата за дългосрочни грижи в България се разширява значително през последните години в резултат на предприетите действия, насочени към деинституционализация и предоставяне на повече базирани в общността и в семейна среда услуги. Преходът от традиционната за България институционална грижа към услуги, предлагани в общността и семейството, се реализира главно чрез разширяване на кръга на услуги като дневни центрове, центрове за социална рехабилитация и интеграция, защитени жилища, развитие на модела за предлагане на услуги в домашна среда (личен асистент, социален асистент, домашен помощник, домашен социален патронаж).

Системата за дългосрочна грижа (включваща предоставяне на услуги не само за възрастни хора, но и за хора с увреждания) изисква цялостна реформа, имаща за цел предоставянето на повече възможности и подкрепа за възрастните хора и хората с увреждания да водят самостоятелен и независим живот, както и активно да участват в обществения живот. Все още са необходими допълнителни усилия, насочени към повишаване на качеството на предоставяните услуги; одобряване на механизма за координация между системите за социална и здравна грижа, както от гледна точка на политиките, така и от гледна точка на участващите структури; създаване на статистически регистър в областта на дългосрочната грижа, осигуряване на финансова устойчивост на услугите за дългосрочна грижа.

Структурата на семейството непрекъснато се променя. Политиките в подкрепа на семейството следва да могат да отговорят на тези промени, като се имат предвид поставените цели – защита на интересите вече не само на децата, но и на възрастните хора (зависимите групи в обществото).

### **Заклучение**

В доклада на ЕК от 2010 г. за социална защита и социално включване се набляга специално на това, че е от особено значение да се подобри балансът между семейство и работа. На подкрепата на децата и семействата се гледа като на инвестиция в устойчивото бъдеще на Европа. Отговорност на държавата и на правителството е да се осигури развитието и прилагането на координирани семейни политики. Тъй като родителството до голяма степен е частен приоритет, държавите трябва със своите правомощия да изградят мрежа от мерки за създаване на условия за позитивно родителство. Политиките да целят подкрепа на родителите на работното място, за да имат време за децата си. Властите да изграждат приобщаващи структури и услуги, които да поставят детето в центъра, за да могат родителите да научават и практикуват добри родителски умения.

Програмата от Стокхолм, приета от ЕС през декември 2009 г., определя ЕК да развие „амбициозна стратегия на ЕС по правата на детето“. Такава стратегия задължава ЕС да разглежда и има предвид правата на децата по един „систематичен и стратегически начин“ във всички европейски политики. Инвестирането в децата и семействата може да доведе до дългосрочни ползи по отношение на изразходване на по-малки социални и здравни разходи, до подобряване на производителността, до изграждането на активно гражданско общество.

### **Литература:**

1. Доклад на ЕК за социална защита и социално включване, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=en>
2. Европейска стратегия 2020, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/europe2020/index\\_bg.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/europe2020/index_bg.cfm)
3. Национална програма за развитие „България 2020“, <http://www.eufunds.bg/bg/page/809>
4. Ролята на семейната политика в процеса на демографски промени, обмен на най-добри практики между държавите-членки. Европейски икономически и социален комитет. 2011.
5. Council of the European Union, The Stockholm Programme. An open and secure Europe serving and protecting the citizens. 2009.