



НАСОКИ ЗА ПРЕОРИЕНТАЦИЯ НА СЕМЕЙНАТА ПОЛИТИКА В УСЛОВИЯТА НА ДЕМОГРАФСКА КРИЗА

доц. д-р **Татяна Иванова Коцева**
Бургаски свободен университет

DIRECTIONS TO FAMILY POLICY REORIENTATION IN CONDITIONS OF DEMOGRAPHIC CRISIS

Assoc. Prof. Tatyana Ivanova Kotzeva, PhD
Bourgas Free University

РЕЗЮМЕ: В статията се дискутират основните направления за пре/ориентация на семейната политика в съвременното българско общество. В първата част са представени основните принципи на политиките в подкрепа на семействата и децата в Европейския съюз. Те касаят темите за финансовата помощ, съвместяването на семейните и професионалните роли, развитието на услугите, промотиране ценността на семейния живот и защита правата на жените и децата. Във втората част на статията се анализират основни проблеми на семейната политика в България – системата на детските надбавки и нейните слабости, баланса семейство-работа, програмите за родителско консултиране и пр.

Ключови думи: *семейна политика, база данни за семейства, индикатори, съвместяване на професионален и семеен живот, детски надбавки, консултиране на родители*

ABSTRACT: This text examines the daily newspaper „Zora” and his editor Danail Krapchev in the context of Bulgarian interwar journalism. Totalitarian practices of defeating the newspaper and the assassination of the editor are looked and compared in parallel. In the history of Bulgarian journalism the case „Zora” is locked between the proscription and the oblivion. Overborne their era, the newspaper and its editor have become a benchmark for a modern, independent journalism, delivering to its readers interpretive news about complicated global and national political environment during the Second World War, and clash of Hitler’s and Stalin’s totalitarian regimes.

Key words: *totalitarianism, newspaper „Zora”, daily info, political interpretive journalism, Danail Krapchev, incriminated editions.*

Цели и обхват на семейната политика

Семейната политика се разглежда като съществена част от социалната политика и се дефинира като социална защита, закрила на семействата чрез широк кръг от инструменти и мерки в подкрепа на семейните ценности (Стоянова и кол., 1997; Керемидчиева, 1998; Филева, 2013). Използват се близки или иден-



тични термини, като „семејна политика”, „семејна социална политика”, „политика за семејството”. Семејната социална политика е насочена към подобрявање благосъстоянието на семејствата и децата и намаление на доходните неравенства и големи различия в условията на живот на семејствата от различни социални страни. В България броят на децата, които се отглеждат в семејствата, се оказва един от най-значимите рискови фактори за диференциация в материалния и цялостния социален статус на семејствата, в частност – за продуцирането на бедност.

Европейската Социална Харта утврждава, че „семејството има правото на социална, правна и икономическа заштита”. Семејната политика цели именно осигурявање на това право най-вече в социален и икономически аспект. Необходимостта от семејна политика се осъзнава като основен приоритет от мнозинството европејски правителства, които посрещат предизвикателствата на ниските нива на раждаемост, застаряващите населенија, растајќиот број нетрадиционни начини на живеење, икономическите трудности и зголемувањето на неравенства во техните општества.

Страните од Организацијата за икономическо соработничество и развој (ОИСР) средно изразходват 2.6% од БВП за семејни помощи, како помошта варира значително во одделните страни. Докато публичните разходи за семејна политика са над 4% во Ирска, Луксембург и Великотренија, во Кореја и Мексико тези разходи са околу 1%. Пропорционалните соодношения меѓу монетарните помощи, услугите и данъчните отстъпки варираат също по страни. Во поголемата част од страните приоритет имаат паричните помощи, но има страни (САШ, Холандија, Ирска, скандинавските страни, Франција и др.), во които публичните разходи за услуги заемат голем дял и дори превишаваат помощите во кеш. Во Белгија, Франција, Германија, Холандија, Словенија, САШ и др. разходите, сврзани со данъчните отстъпки за семејствата, заемат повеќе од 0.5% од БВП (Council of Europe, 2009).

Основни принципи на семејната политика во Европејскиот сојуз

Семејната политика како част од социалната политика се определува од националните приоритети во социално-политическиот контекст на секоја страна-членка на ЕС, но въпреки тоа Европејскиот социален модел задава општите принципи, които служат како рамки за провеждане на националните политики, насочени към семејството и децата (Council of Europe, 2009). Основните принципи на европејскиот модел семејна политика са следните:

- 1. Принцип на финансиска поддршка** на семејствата преку системот на социалните помощи, грантови, надбавки. Финансовата помош се однесува како општо за семејствата, така и за таргетираните семејства, како на пример самотните родители, родителите, отгледајќи дете со уврежданија, и пр. Най-големиот дял од финансовата помош е насочена към т.нар. бедни семејства или семејства во ризик од бедност за осигуравањето им на минимален стандард од средства за сшествовање.



2. Принцип на съвместяване на работата и семейните ангажименти.

Този принцип се свързва и с принципа за равнопоставеност между половете и за постигане на балансирано споделяне на семейните задължения между родителите с оглед на това младите жени да могат да съчетават успешно професионалните и семейните роли. От друга страна, джендър балансът означава постигане на по-значимо включване на бащите в процеса на отглеждане на децата, в т.ч. и в ситуациите след развода. Споделянето на отговорностите, времето и ресурсите между мъжете и жените се отнася не само до грижата за децата, но и за възрастните поколения.

3. Принцип на осигуряване на услуги, разбирани като инвестиции на държавата за подпомагане на семействата с нови възможности, включително и за успешно съчетаване на семейните и професионалните роли. Отново, осигуряването на услуги се отнася до децата и възрастните хора в семейството.

4. Принцип на укрепване на семейния живот – този принцип се отнася както до стабилизиране на родителството като роля, така и до укрепване на семейството като институция и на неговия авторитет в обществото. Възходящите тенденции на разпадане на семействата и браковете, както и низходящите тенденции за формиране на брачни и семейни съюзи от младите поколения в условията на глобализираните общества, изразяват сериозните трудности, пред които е изправено семейството като фундаментална социална институция и индивидуална житейска стратегия. Към този принцип залягат и политиките, свързани с борба срещу насилието в семейството.

5. Принцип на законодателни и/или политически мерки за защита на жените и децата. Този принцип включва усъвършенстване на съществуващото законодателство и въвеждане на нови закони за подкрепа на семействата, жените и децата.

Индикатори за семейна политика

Семейната политика обхваща система от различни мерки, които са свързани с публични разходи. Тези мерки са класифицирани в определена система, на чиято основа се събира унифицирана информация от страните и се формират бази от данни. Такива бази от данни съществуват към Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Съвета на Европа, Евростат и пр. (OECD, Council of Europe, European Commission database). На основата на тези бази данни може да се изгради картина за състоянието на всяка страна по конкретни индикатори в сравнителен европейски и световен план.

Публичните разходи за семейните помощи включват финансова помощ, насочена към семействата и децата. Разбира се, разходи, които се отнасят до други сфери на социалната политика, като здравеопазване и жилища също подпомагат семействата, но е прието, че те не се включват експлицитно в семейната политика.



Три са основните сфери на публични разходи за семейни помощи, обхващащи система от индикатори:

- 1. Парични трансфери към семействата с деца:** тук се отнасят най-вече детските надбавки, платените отпуски за майчинство, родителство, бащинство, помощите за самотните родители;
- 2. Разходи, насочени към услугите за семейства с деца:** тук влизат директното финансиране и субсидиране на детските услуги и заведения, както и услуги за семействата, особено за тези в риск;
- 3. Финансова подкрепа за семействата чрез данъчната политика.** Тук най-вече се включват различни форми на данъчни облекчения спрямо семействата с деца, в някои страни под формата на семейно подоходно облагане, преференции при жилищни кредити и пр.

Точки на напрежения в семейната политика:

- Подкрепа за заетост на жените срещу подкрепа за по-дълъг платен отпуск по майчинство;
- Политики, фокусиращи върху един конкретен модел на съвместяване (високо платено майчинство за първата година на отглеждане на детето и осигурени от държавата услуги за отглеждане на детето след първата година) срещу политики, фокусиращи върху избора между различни форми на съвместяване и отпуски (кратки периоди на платен отпуск, съчетан с по-дълъг период на неплатен и нископлатен отпуск, гъвкавост в използването на отпуски и пр.);
- Политики за изграждане на ясли и заведения за най-малките деца срещу политики за семейна грижа за най-малките;
- Родителският отпуск след раждане на детето като основна привилегия за майката или и за двамата родители;
- Дилема как да се стимулират бащите да ползват родителски отпуск.

Семейната политика в България – състояние и насоки за развитие

Семейната политика може да се разглежда в широк смисъл като система от мерки, свързани със здравето, образованието, социалната сигурност, жилищната осигуреност, качеството на потребление и пр., които съдействат за осигуряването на материално, психическо и социално благополучие на семействата и децата. В по-тесен смисъл семейната политика се отнася до директните или индиректните помощи и трансфери към семействата (семейни надбавки, данъчни облекчения и др. финансови помощи); помощи, насочени към работещите със семейни задължения (майчински и родителски отпуск, отпуск по болест за дете, възрастен и пр.); услуги за семействата (детски заведения в различни форми: дневни, почасови); други помощи за семействата с деца в сферата на жилищното осигуряване, образованието, здравеопазването; законодателство по отношение на семейството, регулиращо развода, детската издръжка, абортите и пр. (Gauthier, 1996). Данъчното облагане и възможните преференции за семейства с деца също е една от конкретните насоки на социалната политика.



Нивото на детска бедност в България е едно от най-високите в Европа – 53% от децата (637000) живеят в риск от бедност и социално изключване, докато средната стойност за Европа по този показател е 28% (НМД, 2014). В условията на високо ниво на бедност и голямо социално разслояване в България семейната политика чрез системата от семейните помощи цели да осигури социална защита на семействата с ниски доходи, възможности семействата да покриват най-належащите си нужди, в т.ч и на децата, отглеждани в такива семейства. Емпирични изследвания за нагласите на българите към социалната политика и в частност към семейните помощи регистрират високи очаквания на хората към това, че държавата ще продължава да подпомага семействата, и тези помощи трябва да имат още по-висок материален израз (Коцева, Димитрова, 2013). В общественото съзнание битува принципът, че „държавата е длъжна да дава”, и хората разчитат на паричните помощи.

Програмата на Агенцията за социално подпомагане „Подпомагане на семейства с деца” включва следните видове парични помощи:

- еднократна помощ при раждане на дете;
- месечни детски надбавки до навършване на 18 г. възраст;
- еднократна парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на 1 година;
- еднократна парична помощ за отглеждане на дете до навършване на 1 година от майка студентка, учеща в редовна форма на обучение;
- месечни помощи за отглеждане на дете до 1 година;
- еднократна помощ при бременност;
- еднократна целева помощ за първокласници;
- месечна добавка за деца с трайни увреждания;
- целева помощ за пътуване на многодетни майки с автобусен транспорт.

Детските надбавки

Детските надбавки заемат най-големия дял от тази програма – близо 70% от бюджета ѝ и над 40% от общия бюджет на АСП – отива за изплащане на детските надбавки. През 2013 г. за детски надбавки са изплатени 352 416 070 лв., а като брой бенефициенти тези добавки са получени от 797 903 деца и 537 325 семейства (ИПИ, 2014).

Въпреки огромните средства, които отиват за изплащане на детските надбавки, тази мярка се нуждае от сериозни реформи предвид неефективното ѝ функциониране (Коцева, 2014). Причините се търсят в следните насоки:

- Въпреки наличието на доходен ценз за получаването на надбавките – 350 лв. на член от семейството, една част от семействата в България с ниски доходи са лишени от тях, поради незначително надскачане на доходния лимит. Това са семействата на т.нар. работещи бедни, в които родителите работят, получават ниски доходи, които надскачат с малко лимита. Те се чувстват ощетени, че не получават т.нар. „детски”, тъй като работят, внасят данъци и се съпоставят с онези семейства, в които родителите не работят, живеят на социални помощи и получават детски надбавки.



- Друг тип несъответствие произтича и от това, че работещите в сивата икономика родители декларират по-ниски доходи от реалните, с което покриват доходния критерий и получават детски надбавки. С други думи, сегашната система на разпределение на детските надбавки в зависимост от дохода създава напрежения между различни социални групи в обществото, тъй като нарушава чувството за справедливост на една немалка част от работещите българи;
- Въпреки наличието на допълнителни критерии за получаване на надбавките, контролът върху тях не е достатъчно прецизен, за да санкционира непокриващите тези критерии. Пример за това е критерият учениците да посещават редовно училище, за да получават родителите детски надбавки. Системата на делегираните бюджети в училище обаче възпрепятства стриктния контрол на училищните власти по отношение посещаемостта на учениците, което затруднява и реалното прилагане на този критерий. Според експертни оценки, по-малко от 1% от месечните помощи биват преустановени поради нередовно посещаване на учебни занятия /ИПИ, 2014/;
- Въвеждането на допълнителни критерии като задължителното ваксиниране на децата се оспорва от една част от родителите като нарушаващо правото на родителите сами да избират дали да ваксинират децата или не.

Феноменът „деца раждат деца“, т.е. раждането на деца от непълнолетни майки, които получават детски надбавки, и съответно техните майки/вече баби/ получават за майките детски надбавки, предизвиква остри полемки в българското общество през последните години. Проблемът, основно локализиран в ромската общност, се отнася не само към правомерността на получаването на детски надбавки, но и към въпросите за отговорността на родителите на непълнолетните дъщери, станали майки, за качеството на грижите за децата, родени от тези майки, както и за погазването на закон, забраняващ сексуалните връзки с непълнолетни. В общественото мнение битува представата, че ранната раждаемост в ромската общност е стимулирана от получаването на детските надбавки, които увеличават доходите на ромите. Социалните измерения на феномена „детска раждаемост“ провокира дискусията за начините на ограничаването ѝ чрез по-строги санкции и спазване на законовите положения. Спирането на детските надбавки за непълнолетните майки се предлага като санкция в тази посока, иницирана от МТСП и подкрепена от редица партии в Парламента. Това предложение, обаче, среща сериозен отпор в лицето на други политически сили (ДПС) и правозащитни организации, които смятат, че по този начин се дискриминират правата на децата и се набляга на санкциониращата роля на държавата, а не на развиването на услуги и позитивни родителски умения.

Съчетаване на семейния и професионалния живот

Редица международни проучвания за нагласите на родителите към ефективността на мерките на социалната политика показват, че не монетарните, а именно мерките, свързани с предоставяне на повече възможности за съвместяване на професионалните и семейните роли, се оценяват далеч по-високо от съвремен-



ните млади хора с оглед професионалната им реализация и желанията им да отглеждат повече деца.

Възможностите за баланса на семейния и професионалния живот включват както отпуските по майчинство, родителските отпуски, така и гарантиране на достъп до детските ясли и градини, предучилищните форми на обучение, гъвкаво работно време, работа от вкъщи, по-разнообразни и по-качествени услуги за отглеждане на деца.

Социалната политика в България предоставя една от най-дългите платени отпуски по майчинство и за родител в Европа – майката получава 90% от осигурителния си доход в рамките на 410 дни, а през втората година на детето – обезщетение в размер на 340 лв. Успоредно с това е регламентирано правото на бащата или друг работещ член на семейството да ползва родителския отпуск. Въведено е и правото на 15-дневен платен отпуск за бащата, както и неплатен отпуск в рамките на 6 месеца, които могат да се използват в по-късна възраст на отглеждане на детето.

Въпреки продължителния платен родителски отпуск, младите родители се сблъскват с редица трудности в отглеждането на децата в по-късна възраст – затруднения достъп до детски заведения в големите градове, особено в столицата, липсата на алтернативни, достъпни за средния български стандарт услуги за деца, недоброто качество на отглеждането в детските заведения поради големия брой деца, липсата на отстъпки или преференции към режима на работа от страна на работодателите към родителите с малки деца, ограничените възможности за работа вкъщи или за гъвкаво работно време и пр. Неразвитата система за предоставяне на достъпни почасови услуги за деца изправя редица млади семейства пред алтернативата да се справят сами или с помощта на възрастни баби и дядовци за сметка на редица компромиси. Политиките за стимулиране заетостта на жените и особено на високообразованите и квалифицираните жени следва да се съчетават с политики, насочени към развитие на детски услуги.

Програми за обучение в родителство

Не на последно място предстои да се развиват и програми за образование и консултиране на родители, в които да се включват широк кръг специалисти – психолози, психотерапевти, семейни консултанти, социолози, социални работници. Към момента основно граждански организации поемат инициативи за курсове и програми за родители, в които се включват активни млади хора, които осъзнават необходимостта от професионални знания и умения за изпълнение на ролята на родител. Включването на задължителни програми/модули за обучения в родителски умения в учебните планове на средните училища следва да бъде изведено като един от приоритети на училищното образование.

В заключение, семейната политика в България се нуждае от сериозни реформи, ако цели да бъде в услуга на семействата и децата. Истина е, че добри политики се правят с много пари, и в това отношение в България, както и в повечето източно-европейски страни за семействата се отделят около 1% от БВП,



което е крайно недостатъчно. От друга страна, в семейната политика, както и в цялостната социална политика, стои въпросът за преразпределението на общите средства с цел удовлетворяване интересите на различните социални групи. Важен въпрос е също дали се прилагат строго санкциите към нарушителите и доколко само чрез санкции могат да се решават проблемите с безотговорното родителство. Формирането на умения за позитивно родителстване, т.е. насърчаване и възпитаване в добри практики за отглеждане и възпитаване на децата, е отговорност не само на граждански сдружения, работещи в социалната сфера, но и на държавата. Основната част от услугите, които ползват семействата с деца, са именно държавни – образователни и здравни – и именно от тях хората изразяват най-голямо недоволство, в смисъл на недобро качество на тези услуги, което натоварва семействата с допълнителни разходи, поради търсене на по-добри услуги в частния сектор. Ефективната семейна политика предполага и активно включване на работодателите в частния сектор чрез изграждане на фирмени, приятелски насочени към семействата политики. Координацията на междусекторните политики в подкрепа на семействата и децата е задължително условие в контекста на демографските предизвикателства в застаряваща Европа и в условията на депопулация в България.

Литература:

1. Institut za pazarna ikonomika (IPI). Predizvikelstvata pred sotsialnoto podpomagane v Bulgariya. S. 2014
2. Keremedchieva, M. Semeyna politika. S. „Stopanstvo”. 1998.
3. Kotseva, T. Detskite nadbavki kato instrument na sotsialnata politika – ot populisum kum efektivnost. V: Demografskata situatsiya I razvitiето na Bulgariya. S. Akad. Izd. „Prof. M. Drinov”, s. 67-76, 2014.
4. Kotseva, T., E. Dimitrova. Semeynite pomoshiti vuv fokusa na obshtestvenoto mnenie v konteksta na demografskata kriza. Sp. Naselenie, kn. 1-2, s. 126-148, 2013
5. Natsionalna mrezha za detsata (NMD). Belezchnik 2014. Kakuv e srednijat uspeh na darzhavata v grizhata za detsata? S. 2014.
6. Stoyanova, K., M. Fileva, A. Kirova, R. Gocheva. Semeyna sotsialna politika. S. GoreksPres. 1997.
7. Fileva, M. Semeystvo – sotsialno neravenstvo – sotsialna politika. V: Semeystvo I solidarnost megdu pokoleniyata. IINCH-BAN. S. Akad. Izd. „Prof. M. Drinov”, s. 81-94. 2013.
8. Council of Europe. Family Policy in Council of Europe Members States. June 2009
9. http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Links_publications/Family_Policy_in_Council_of_Europe_member_states_en.pdf
10. Gauthier, A. The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in Industrial Countries. Oxford: Clarendon Press. 1996.
11. OECD Family Database. <http://www.oecd.org/els/soc/database.htm>
12. The Council of Europe Family Database http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Database/default_en.asp
13. European Commission. Eurostat. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/statistics-illustrated>