

# Състояние на новите страни членки две години след присъединяването към ЕС – рискове и предизвикателства

## Социална сфера

**Боян Захариев**

**Нели Петрова-Димитрова**

**Милена Харизанова**

**Под общата редакция на Боян Захариев и Димитър Димитров**

### **Резюме**

В един момент от своето развитие, когато социалните системи в страните от ЕС са поставени под все по-голям натиск за модернизирание, за кратък период от 3 години в ЕС са приети 12 нови страни членки, значително по-бедни и като цяло с по-неразвити системи на социална защита. Сред основните проблеми, които предстои да бъдат адекватно посрещнати, са демографското изместване по посока на състаряване на населението, посрещането на новите миграционни и имиграционни вълни и интегрирането в обществото на имигрантите и етническите малцинства. През 2005 г. ЕК издава и специален доклад за 10-те новоприсъединили се страни<sup>1</sup>, като по този начин признава, че те са изправени пред специфични предизвикателства в социалната сфера.

В контекста на тези предизвикателства Европейската комисия изработва ежегодни обзорни доклади за социалното включване, където се разглежда опитът на страните членки. Тъй като социалната политика не подлежи на регулиране на европейско равнище, взаимодействието между страните членки се осъществява чрез така наречения Отворен метод на координация (ОМК). Философията на ОКМ се състои във взаимното учене чрез сравнителни анализи на политиките в отделните страни на фона на обща концептуална рамка, зададена от Лисабонската стратегия, обмяна на опит и мултиплициране на добри практики. Съвместните доклади за социалната защита и социалното включване набелязват серия от приоритети, които са общи за страните членки. Тези приоритети с някои модификации в докладите от отделните години са: увеличаване на участието на пазара на труда, модернизирание на системите за социална закрила, преодоляване на неравенствата в образованието и обучението, премахване на детската бедност, осигуряване на прилични жилищни условия, осигуряване на достъп до висококачествени услуги, преодоляване на дискриминацията и повишаване на интеграцията на хората с увреждания, етническите малцинства и имигрантите. За целите на настоящия обзор избрахме да следваме логиката на тези приоритети.

---

<sup>1</sup> Report on the Social Inclusion 2005: An Analysis of the National Action Plans on Social Inclusion (2004-2006) Submitted by the 10 New Member States, European Commission, Employment & Social Affairs, February 2005.

При разглеждането както на цялата социална сфера в широкия смисъл на понятието, така и на отделните приоритетни области сме изхождали от предположението, че опитът в социалната политика на 10-те страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 г., може да бъде поучителен за България. Разбира се, това предположение имплицитно предполага, че контекстът на европейската интеграция в значима степен моделира социалната политика в новоприсъединяващите се страни – нещо, което, даваме си сметка, съвсем не е безспорно. Още повече че сам по себе си фактът на ефективно членство в ЕС не води до радикални промени в страните, които се присъединиха към Съюза през 2004 г., тъй като основните промени с оглед на синхронизиране са приети още преди членството. Промените, които се наблюдават, са в рамките на общия процес в ЕС с оглед на въвеждането на общи насоки, правила и политики и в сферата на социалната политика. В крайна сметка, както вече споменахме, социалната политика не подлежи на пряка регулация и в този смисъл оставя голяма свобода на действие на отделните страни членки.

Надяваме се, че този кратък преглед на някои основни акценти в социалната политика на страните, които бяха приети в ЕС непосредствено преди България и Румъния, има смисъл в сравнителен план, а може би дори има известна прогностична сила по отношение на предизвикателствата, които очакват българската социална система.

Въпреки безспорно значимите разлики между отделните държави можем да изведем няколко принципа/насоки, към които се придържат всички:

## 1. Социални помощи/активизиране на трудовата заетост.

Промените в сферата на социалното подпомагане са движени от две основни цели:

1.1. Стимулиране и създаване на условия за включване в пазара на труда. На практика това означава:

- размерът на социалните плащания (обезщетения за безработица, социални помощи и добавки) да е по-нисък от заплащането, което човек би получил, ако започне работа<sup>2</sup>;
- активни мерки на пазара на труда – по-скоро стимули за работодателите, отколкото субсидирана заетост;
- програми за квалификация, преквалификация, мотивационни програми.

Безспорно основното предизвикателство пред България е чрез подпомагането да постига не зависимост, а да създава стимули за включване в пазара на труда. Разбира се, този процес е в тясна връзка с наличието на работни места, т. е. от развитието на икономиката на страната. Но дори ако сложим в скоби този фактор, анализите на МТСП показват, че често има проблем в срещането на „предлагането” и „търсенето”. Както отново показват анализите на безработицата в някои рискови групи и при дългосрочно безработните, една от причините е, че акумулираният размер на социални плащания, които едно домакинство получава, в много случаи е сравним (дори и по-висок) със средствата, с които би разполагало при трудова заетост. Въвеждането на максимален срок за получаване на помощите вероятно би имал известен ефект (за което не може да съдим досега от опита на другите страни), но политиката в тази посока би трябвало да включва освен наказателни и позитивни мерки. Такава възможност е въвеждането на значима разлика между минималната работна заплата и социалните плащания (помощи за безработни). Изпълнението на тази препоръка обаче би било затруднено от наличието на валутен борд, от една страна, а от друга страна – вдигането

---

<sup>2</sup> Както казахме и преди, този текст не коментира политиката по отношение на пенсиите.

на минималната работна заплата трябва да бъде съпроводено с общо повишаване на нивото на заплащане в страната. В противен случай би се стопила разликата в заплащането на неквалифициран труд и нископлатения квалифициран труд на редица професии (като самите социални работници например).

1.2. По-добро насочване на помощите – достигане до действително нуждаещите се и намаляване на „изтичането” – подпомагане на не-бедни. Този процес е свързан с определянето на линията на бедност и начина на администриране на помощите – критерии за получаване на помощ и установяването на тези критерии.

Системата за социално подпомагане в България беше структурирана за последно през 2003 г. с промените в Закона за социално подпомагане, с който беше създадена Агенцията за социално подпомагане и нейните териториални структури. Официално линия на бедност беше приета през 2005 г., а основната база за изчисляване на социалните помощи е гарантираният минимален доход (база, използвана и в повечето европейски държави). По-доброто таргетиране в този случай означава въвеждането на система за непрекъснато наблюдение и оценка (на практика информационна система), която да позволява адекватното коригиране на системата.

2. Образованието – шанс за вертикална социална мобилност.

Общата линия в стратегиите по отношение на множество рискови групи (деца, хора с увреждания, етнически малцинства, бежанци) е акцентът върху образованието – предучилищно и общо качествено образование като възможност за тях да излязат от кръга на бедност и да се включат в икономиката на знанието.

В тази връзка може да открием следните предизвикателства пред България:

2.1. Особен акцент върху развитието на децата в ранна детска възраст (виж съответната глава) – чрез подпомагане на семействата и развиване на системата от детски градини и ясли.

Трябва да се отбележи, че с подготовката на заем за социално включване от Световната банка, насочен към децата до 6 години от бедни семейства, България също ще положи значителни усилия в тази посока.

2.2. Намаляване на отпадналите от училище и връщане в образователната система на отпадналите.

Едно от основните средства в областта на социалната политика са програми за ученическо хранене („Чаша топло мляко”), безплатни учебници, социални помощи и спиране на детските добавки при отсъствие на децата от училище. Програмите не са уникални за България (както става ясно и от текста). Доколко обаче тяхното осъществяване е ефективно, е необходимо да бъде оценено и доказано.

Докато това са програми по-скоро за превенция и за ученици в началните класове, като че ли липсват програми за ученици от горните класове, за които единствен шанс изглежда записване в специално училище. В тази връзка програмите, които предоставят възможност за гъвкаво обучение и придобиване на образователна степен (обща и професионална), са изключително необходими.

2.3. Включващо образование на децата с увреждания и децата от етнически малцинства.

Програмите по десегрегация и включване на децата от етнически малцинства в „смесени“ училища са задължителни. Както обаче показва опитът от много страни, те трябва да се осъществяват изключително внимателно, тъй като е възможно при увеличаване броя на децата от малцинствен произход в едно училище по-заможните родители да започнат отново процес на изтегляне на своите деца.

Добра практика в България (при това в по-голям мащаб, отколкото в Унгария например) е затварянето на помощните училища и включването на учениците в общообразователни училища.

За жалост все още са редки опитите за интегрирано обучение на деца с увреждания (психически и физически). На практика голяма част от тези деца остават без образование, което е пряко нарушение на техните права.

#### 2.4. Професионално образование.

В България достъпът до професионално обучение е обвързан със степента на завършено училищно образование, което за почти всички професии означава най-малко основно образование. Това обрича немалки групи хора, предимно от неравностойните, на изключване от обучение, което все повече ще означава социално изключване. В това отношение опитът на Унгария по предоставяне на възможност за придобиване на професионална подготовка без задължителна общообразователна подготовка (при нейната липса се организира в рамките на професионалната подготовка) е изключително позитивен.

#### 2.5. Образование с използване на информационни технологии

Въвеждането на информационните технологии в образованието е все още рядка практика както в България, така и в разглежданите страни. Заслужават внимание пилотните практики на обучение по ИТ и придобиване на образователна степен.

В заключение бихме отбелязали, че основно предизвикателство пред България е готовността за усвояване на средствата по ЕСФ – наличието на административен капацитет на централно и местно ниво, наличието на капацитет у потенциалните кандидати (НПО, бизнес структури, общини и др.), възможността за предфинансиране на проектите и осигуряване на изискуемото кофинансиране.

## 1. Жилищни Условия

### *Обща характеристика на ситуацията преди приемане в ЕС*

Проблемите в жилищната политика съпътстват бившите социалистически страни през целия преход към пазарна икономика. Страните от Централна и Източна Европа не правят изключение. Контекстът на присъединяване към ЕС не оказва особено силно влияние върху жилищната политика на тези страни, тъй като тя не е предмет на специална регулация на общностно ниво. Все пак натискът за решаване на социалните проблеми на най-уязвимите групи от населението има влияние и върху жилищната политика, но това влияние е най-силно преди момента на присъединяване и е зависимо от наследството от времето на социализма и от специфичния път, който всяка страна изминава през прехода. България стои особено в групата на бившите социалистически страни по отношение на стартовите условия в жилищната политика към началото на прехода. Става дума за изключително ниския процент на жилищата публична собственост – 6.6% към 1990 г. Това е, от една страна, особеност, която спестява

усилията, свързани с приватизацията на жилищния фонд. От друга страна, държавата и общините са лишени от възможността да провеждат социално ориентирана жилищна политика, тъй като не разполагат с един основен инструмент – обществения жилищен фонд. Някои от новоприсъединилите се страни (като Полша, Латвия и особено Чешката република) запазват дори след масштабна приватизация значително по-голям публичен жилищен фонд<sup>3</sup>, отколкото е имала България в началото на прехода. В старите страни членки на ЕС този показател е още по-висок. Това в политически план определя и нагласата да се оказва известен натиск в посока на запазване на обществения жилищен фонд – разбира се, там, където той съществува. Наличието на обществен жилищен фонд само по себе си не гарантира прилагането на социална жилищна политика. Държавни и общински жилища биха могли да се ползват за чисто ведомствени цели, например за оборотни жилища на администрацията, или да се дават под наем на пазарни цени. Жилищният фонд, използван за социални цели, е част от публичния или – в редки случаи – от частния жилищен фонд<sup>4</sup>, като във втория случай неговото строителство или използване е субсидирано от държавата или местната власт. На европейско равнище дялът на социалния жилищен фонд е около 15%<sup>5</sup>. Парадоксално в бившите социалистически страни дялът на този фонд е направо пренебрежимо малък. Това се дължи и на факта, че социални проблеми преди началото на прехода не са били признавани от държавата, т. е. не са съществували като политическа реалност. Голямата роля на европейската интеграция е, че тези проблеми биват формулирани и признати именно в контекста на европейските разбирания за правене на социална (жилищна) политика при целия дефицит на общопризнати (общностни) норми в тази сфера.

### ***Основни промени след приемане на страната в ЕС***

От момента на своето присъединяване (и за кратък период преди това с нарастваща интензивност) новите страни членки се включват в системата на Отворения метод на координация – инструмента на ЕС за синхронизиране и взаимно обогатяване на политиките в социалната сфера. Участието в този процес е свързано с разработването на редица стратегически и планови документи и активната обмяна на опит между страните членки.

В контекста на Отворения метод на координация основен проблем е липсата на общоприети индикатори и стандарти, които биха позволили да се дефинират някакви стратегически цели. Индикаторите са основен инструмент при Отворения метод на координация, тъй като позволяват сравнимост на резултатите. В рамките на ОМК индикаторите са разработени на три нива, като първите две нива осигуряват международната сравнимост, а индикаторите от трето ниво се разработват от страните членки с оглед на специфичните местни условия. Липсата на общоприети индикатори на равнище ЕС в сферата на жилищната политика предполага страните да разработват собствени индикатори в тази сфера – нещо, което Европейската комисия насърчава. Броят разполагаеми социални жилища на национално и поднационално равнище е един от основните индикатори за оценка на жилищната политика. Затрудненията, свързани с жилищните условия при определени уязвими групи от населението, са характерни за всяка от 10-те нови страни членки, които се присъединиха към ЕС през 2004 г. Полша и

<sup>3</sup> В Чехия публичният жилищен фонд е 17% към 2000 г. при стартова позиция от почти 40% в началото на 90-те.

<sup>4</sup> Това става при модела на субсидираните наеми, чрез отпускане на помощи за покриване на разходите за наем (англ. social housing for rent).

<sup>5</sup> За публичния и социалния жилищен фонд в страните в преход виж Hegedüs J., Struyk R., 2005.

Унгария ползват най-развита система от съставни измерители на материалните лишения в поне три направления – бедност в жилищните условия, абсолютна лишеност от активи и бедност в условията на живот. Естония, Унгария, Литва, Латвия и Полша споменават в своите доклади продължаващи проблеми, свързани с качеството на жилищния фонд. Европейските структурни фондове не могат да бъдат използвани директно за инвестиции в жилищни проекти – това би било нарушение на принципа на допълнителността спрямо националните публични бюджети.

Съвместният доклад за социалното включване от 2007 г. казва, че някои държави членки разработват по-структуриран подход по отношение на социалното изключване в областта на **жилищното настаняване и бездомността**, като превенцията и качеството на жилищата са по-важни, отколкото самото осигуряване на подслон. Ключово предизвикателство ще бъде постигането на съгласуваност между необходимостта да се гарантира универсален достъп до качествени услуги и ограничаването на разходите.

Докладът за социалното включване в 10-те нови страни членки, публикуван 2005 г., констатира, че “лошите жилищни условия и медицински грижи са широко разпространени и водят до по-ниска очаквана продължителност на живота” (стр. б). Осигуряването на достъп до прилично жилище и преодоляването на бездомността е един от шестте общи приоритета, набелязани в доклада. Подобни констатации и препоръки въпреки крайно неангажиращия си характер оказват немалко въздействие върху правенето на политики дори защото съответната администрация във всяка бъдеща и настояща страна членка не е безразлична към възможността да попадне сред добрите примери или да бъде обект на партньорско посещение с цел опознаване и прехвърляне на добри практики.

### *Изводи и препоръки*

Следвайки принципа на субсидиарността, сферата на жилищната политика е не само нерегулирана на европейско ниво, но и в нея има изградени най-малко механизми за координация. Макар че (или именно защото) ЕС няма компетенции в сферата на жилищната политика, тя е във фокуса на вниманието на Комисията и на страните членки. Липсват дори общоприети индикатори за достъпност на жилищата и за приемливи жилищни условия. В този контекст в страните членки се наблюдава голямо разнообразие от подходи и инструменти. В допълнение към тази пъстра картина, бившите социалистически страни имат разнообразно наследство от времената до прехода както по отношение на жилищния фонд, така и по отношение на формите на собственост върху него. Все още не е ясно дали те ще поемат пътя на старите страни членки, който е свързан с подържането на немалък обществен жилищен фонд, използван като инструмент и в социалната политика.

На базата на този кратък обзор могат да се набележат следните препоръки за България:

1. България трябва да разработи собствена жилищна политика. Опитът на страните членки и на други новоприсъединили се страни може да бъде полезен за разработването на различни инструменти, които целят да подобрят достъпа до жилища и тяхното качество.
2. България има най-сериозни дефицити по отношение на опита с прилагането на социално ориентирана жилищна политика. Една от причините за това е, че

държавата и общините не разполагат с достатъчен обществен жилищен фонд. Това се отразява и на провеждането на жилищна политика по отношение на ромската общност, която е сред частта от населението с най-лош достъп до качествени жилища.

3. България може да почерпи от другите новоприсъединили се страни опит и в сферата на социалното подпомагане с цел подобряване на достъпа до жилища за най-бедните слоеве от населението, главно по отношение на субсидирането на наеми.

## **2. Повишаване на участието в пазара на труда – опитът на Словакия**

От гледна точка на европейската интеграция политиката по заетостта е най-интересна с това, че може с право да претендира за позицията на най-регулирана от нерегулираните политики на общностно ниво. През 2000 г. на извънредно заседание в Лисабон Европейският съвет приема Стратегия за икономическо и социално обновление на Европа, известна още като Лисабонската стратегия. Като ключова задача се посочва работата за постигане на пълна заетост чрез нова социална политика, влагане на ресурси в хората, пълноценно използване на капацитета на трудоспособното население. Словакия е една от страните, които приемат целите на Лисабонската стратегия и ги вграждат в своята политика по заетостта още преди да бъдат приети за членове на Европейския съюз. "Повишаване на участието на пазара на труда" всъщност е малко неясен термин. По-точни са изразите "намалване на безработицата" или "повишаване на заетостта". Това са аспектите, които ще разгледаме в Словакия преди и след присъединяването ѝ към Европейския съюз.

### ***Обща характеристика на ситуацията преди приемането в ЕС***

Както повечето от страните в Централна и Източна Европа, Словакия е засегната от падането на комунизма и последвалата икономическа и социална криза в началото на 90-те години на XX в. През 1993 г. Чехословашката федеративна република е разделена на две – Чешка република и Словакия. Словакия изостава в развитието си и като цяло е доста по-бедна от Чехия – безработицата е висока, заплащането на труда е ниско, инфлацията расте. Въпреки това през 1995 г. правителството подава молба за членство в Европейския съюз и започва да работи по изпълнение на критериите за присъединяването.

От средата на 90-те до 2001 г. заетостта е с отрицателен ръст. Работата по изпълнение на критериите за членство в ЕС, процесът на приватизация, адаптацията на бизнеса към по-конкурентна среда и отварянето на страната към нови пазари оказват положително влияние върху цялостното развитие на държавата. Постепенно инфлацията намалява и се стабилизира, а заетостта отбелязва положителен ръст (2001–2002 г.). Промяната е налице, но не е достатъчно ефективна. Въпреки увеличаването на работните места броят на регистрираните безработни е голям, особено на младите безработни, и продължава да расте.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Joint memorandum on Social Inclusion in the Slovak Republic, 2003.

И Словакия, както и България, непосредствено преди приемането си в ЕС възприема по-активна политика в сферата на насърчаването на заетостта, базирана на нов пакет от мерки за пазара на труда.

По същото време в Словакия съществува Стратегия по заетостта, която залага на убеждението, че всяка форма на активност е по-добра от безработица и че увеличението на заетостта е най-доброто оръжие срещу бедността – стратегия, която много напомня за новата социална политика в България, базирана на стремежа към активизиране на безработните. Въз основа на тази стратегия се изготвят редица нови документи и програми, които си поставят за цел да подобрят ситуацията с пазара на труда в страната. Специално внимание и мерки се предприемат за повишаване на заетостта сред младежите, хората с увреждания, хората в предпенсионна възраст, трайно безработните. Приоритетни групи са трайно безработните, нискоквалифицираните безработни, хората с различна степен на нетрудоспособност, жените, връщащи се на работа след майчинство, безработните представители на ромското малцинство, бившите затворници, наркозависимите. Създават се насърчителни условия за работодателите, които наемат работник, принадлежащ към някоя от приоритетните групи, разработват се множество младежки програми, създават се рехабилитационни центрове и институции, пряко ангажирани с преодоляване на безработицата.

Въпреки многото усилия и ресурси, вложени за преодоляване на безработицата в страната, до 2003 г. Словакия не е отличник след присъединяването си към ЕС. Нейният пример дори илюстрира как в краткосрочен план след присъединяването могат да се появят някои негативни процеси, преди да са се задействали по-дългосрочните механизми на благотворно влияние на членството в ЕС.

### ***Основни промени след приемане на страната в ЕС***

На 1 май 2004 г. Словакия заедно с още 9 страни става част от Европейския съюз. С това обаче проблемите съвсем не свършват. Противно на очакванията, през 2004 г. заетостта спада на 57,0% от 57,7% през 2003 г. Това е лошата новина за Словакия. Добрата новина е, че макар броят на заетите да намалява, рязко нараства броят на предприемачите – с 18,6%<sup>7</sup>. В различните сектори на икономиката спадът в заетостта е различен. Най-голям е в сферата на телекомуникациите (93,7%). Има и сектори като строителството, в които заетостта дори бележи ръст (103,3%). Междувременно безработицата също нараства от 17,6% през 2003 г. до 18,2% през 2004 г. Най-голяма е групата на безработните на възраст до 24 години, представляваща 23,4% от всички безработни. Наболял остава проблемът с продължителната безработица. Хора, които са били безработни повече от 4 години, формират 35,4% от общата безработица.

Съвсем логично заетостта в различните райони на Словакия е различна, като по разбираеми причини в столицата Братислава тя е най-висока и е значително по-ниска в по-бедните райони на страната. Има райони – като Ревука, където за едно работно място се борят 254 безработни<sup>8</sup>. Подобен териториален дисбаланс в пазара на труда е много характерен и за България. Очакванията са мащабните инвестиции в заетост, идващи през европейските структурни фондове, да намалят този дисбаланс. Още обаче е твърде рано да се дискутират средносрочните ефекти от 5-ото разширяване.

<sup>7</sup> Eurostat (<http://ec.europa.eu/eurostat>).

<sup>8</sup> Fight Against Poverty and for Social Inclusion in Slovakia during the First Half of 2004, Joint Memorandum on Social Inclusion in the Slovak Republic 2003.



Всички основни инструменти за стимулиране на развитието на пазара на труда и намаляване на броя на безработните са въведени преди момента на присъединяването, но продължават да действат и след това:

- Изработен е нов закон за службите по заетостта, който поощрява безработните от пасивно търсещи работа да се превърнат в активно търсещи.
- Създадена е насърчителна програма за работодателите, които наемат отпаднали от училище до 6 месеца след като младежите са напуснали учебното заведение (проект School leaver, финансиран от Европейския социален фонд)<sup>9</sup>.
- Въведена е практика “Активационни инициативи” за безработни, особено дълготрайно безработни, за стимулиране на тяхното участие в инициативите на бюрата на труда.
- Нова практика е финансовата подкрепа на семейства с деца. Предназначена е за безработни родители, активно търсещи работа и изявяващи желание за усъвършенстване на професионалните си умения.
- Отпускане на средства за стартиране на собствен бизнес.

Освен това са въведени субсидии за отваряне на работилница, специални субсидии за хора с увреждания, ръководещи търговско или друго предприятие, покриване на транспортни разходи при търсене на работа в отдалечено населено място. Наблюдава се стремеж към индивидуален подход при всеки безработен, в резултат на което трудовата политика, макар и бавно, дава положителни резултати.

Тази последователност в провежданата политика помага да се преодолеят временните проблеми от 2004 г. Съвкупността от мерки дава резултат и през 2005 г. има общо намаляване на безработицата на 16,3% от 18,2% през 2004 г., а през 2006 г. нивото спада с още 3 пункта – до 13,3%. При данните за заетост и безработица на двете основни рискови групи – на младежи (15–24 години) и на възрастни между 55 и 65 години, също се наблюдават позитивни промени. Има общо подобрене на положението на пазара на труда на хората с увреждания и през 2005 г. те представляват 11,5% от общо заетите.

Все още сериозен проблем за Словакия, както и за България, са дълготрайно безработните. Техният относителен дял не намалява и достига повече от половината от общо регистрираните безработни, като в групата на хората над 55 години те са вече 80%.

Само по себе си присъединяването към ЕС не може да реши проблемите с безработицата, особено проблемите с дълготрайно безработните, при които е настъпила висока степен на демотивация и загуба на трудови навици. Мерките, насочени към тази група, изискват много време и постоянни усилия. Самото присъединяване в непосредствен план може да доведе до някои временни негативи, които не бива да влияят на избора на политика в средносрочен и дългосрочен план.

### ***Изводи и препоръки***

Непосредствено след влизането на Словакия в Европейския съюз основните показатели на трудовия пазар се влошават (макар и несъществено). Данните на Евростат показват, че това не е изолиран случай и всъщност е възможно да се обособят няколко тенденции на повлияване на трудовия пазар от членството в ЕС в първите години:

---

<sup>9</sup> Fight Against Poverty and for Social Inclusion in Slovakia during the First Half of 2004.

- *Внезапен шок*, при който нивата на заетост рязко спадат, а безработицата се покачва за известен период от време. В случая на Словакия, например, заетостта през 2003 г. (57.0%), когато все още не е член на ЕС е по-висока от 2004 година – годината на приемането на страната (57.7%). В Кипър, през 2003 г. безработицата е 4.1%, а през 2005 г. е 5.2%. Чехия попада в същата група.
- *Трайно влошаване* е случаят на Унгария. За съжаление тази централноевропейска страна може само да бъде давана за неподходящ модел в областта на трудовия пазар. От 5,9% през 2003 г. безработицата нараства на 6,1% през 2004, а през 2006 г. е вече 7,5%.
- *Подобрение* – наблюдава се при повечето от новите страни членки. Пример могат да бъдат Латвия и Литва, където през 2003 г. безработицата е повече от 10%. През 2006 г. нивото на безработицата там е под 7%.
- *Без осезаем ефект* е Малтийската република, където и преди, и след членството ѝ в ЕС нивото на безработица се движи в диапазона между 7,3% и 7,6%.

Създаването на интегрирана система за пазара на труда и социалните услуги през периода 2004–2006 г. е изискване за по-нататъшното развитие на модернизацията и за по-раздвижена система за държавни услуги по заетостта. **Най-важният успех на Словакия е в приемането на активни мерки за заетост за сметка на пасивните и обвързване на социалните услуги със заетостта.** В сравнение с останалите страни, част от които влагат усилията си да развият социалната защита, Словакия залага на мерките, които поставят търсещия работа в активно положение. Освен това краткосрочните конюнктурни проблеми не повлияват върху избора на инструменти за въздействие върху пазара на труда. В България би трябвало да се поучим от този опит и също така да се опитаме при усвояване на структурните фондове да избегнем недостига на връзка и координация между социалното подпомагане, социалните услуги и мерките по заетостта. Трябва също да се има предвид, че част от негативните ефекти от присъединяването, например временният спад в заетостта, действат по-бързо от позитивните ефекти – като например повишаването на предприемачеството. Възможно е в краткосрочен план да възникнат неблагоприятни промени, които не бива да водят до паническа реакция и преосмисляне на дългосрочни стратегически мерки за въздействие върху пазара на труда.

### **3. Преодоляване на неравнопоставеността в образованието и професионалното обучение като основно средство за социално включване на уязвими групи в Унгария**

От края на 80-те години досега Унгария се развива по много сходен с България начин. Голяма част от населението там е с различен етнически произход от този на мнозинството, а хората, които по различни критерии попадат в групата на “уязвимите”, са много<sup>10</sup>. Броят им е значителен и в България. И в двете страни уязвимите групи обикновено се оказват в социална, икономическа и обществена изолация. Затова ще разгледаме унгарския модел за преодоляване на неравнопоставеността в образованието като средство за социално включване на уязвими групи.

<sup>10</sup> В понятието “уязвими групи” ние включваме етнически малцинства, хора с увреждания, деца и младежи, засегнати от специфични социални проблеми (девиации, риск от криминално поведение), хора в риск.

## ***Обща характеристика на ситуацията преди приемането в ЕС***

Реформите в образованието в Унгария се влияят от редица международни фактори, като рецесията в световната икономика и по-бавния икономически растеж в ЕС. В началото на 90-те години Унгария е атрактивна за чуждестранни инвестиции страна поради евтината и сравнително добре квалифицирана работна ръка.

През 2002 година след провеждането на общи избори отговорността за образованието е разпределена между Министерството на образованието и новосформираното Министерство по труда и заетостта. Цялата отговорност за развитието на човешкия ресурс по този начин се прехвърля на това ново министерство. Унгария приема Национална стратегия за достигане на целите, определени от Европейския съвет в Лисабон през 2000 г., като се опитва да приложи метода на отворена координация чрез привличане на всички социални актьори още във фазата на нейното разработване. През пролетта на 2003 г. Министерството на образованието в Унгария организира отворен дебат, на който да се коментират първоначалните стратегии и приоритети за развитие на публичното образование. Един от основните приоритети е преодоляването на неравнопоставеността в образованието. Прави впечатление, че на прага на приемането си в ЕС и след него Унгария не губи фокуса си върху ключови вътрешни приоритети дори ако те не са част от списъка със задачи по присъединяването към ЕС<sup>11</sup>.

Поради намаляването на раждаемостта в Унгария се предвижда броят на учениците да намалее с около една шеста в периода между 2001 и 2015 година. Проблем с раждаемостта има в почти всички от новоприетите държави, но в Унгария нещата са по-сериозни поради голямата смъртност.

Средната образованост на населението в Унгария продължава да расте, но в същото време има голям брой ученици, които напускат училище след VIII клас. Делът на населението над 18-годишна възраст, завършило XII клас, се е увеличил значително в сравнение с предишното десетилетие – съотношението е под 30% през 1990 година и е около 39,5% през 2001 година. Забележимо е още, че броят на учениците, продължаващи образованието си във висше учебно заведение, расте постоянно, както и броят на учениците, завършващи средно образование<sup>12</sup>. Тук е важно да се обърне внимание на наличието на система за професионално обучение и образование, които не са задължително обвързани със средната степен на образование. Това дава по-големи шансове за обучение на отпадналите от образователната система. Институциите за висше образование са специализирани в специфични полета – има университетско ниво на образование, неуниверситетски институти и институции, предоставящи

---

<sup>11</sup> Препоръка в тази посока е отправена и в доклад на ОИСР от 2005 г. за равнопоставеността в образователната система на Унгария. Докладът в частност казва: “Със своето членство в ЕС Унгария се изправя пред вълнуващата перспектива да глобализира икономиката си, да упражнява нови права и да поема нови отговорности, но същевременно тя не бива да загърбва ключовите вътрешни приоритети, които заслужават внимание.” (Nancy Hoffman et al., *Equity in Education Thematic Review: Hungary, Country Note*, OECD, October 2005, p. 10). Основното послание на доклада е, че преодоляването на неравнопоставеността в образованието е именно такъв вътрешен приоритет, за който няма изрични европейски изисквания.

<sup>12</sup> Училищната образователна система в Унгария включва:  
Предначално, подготвителна година – 5–6 години;  
Начално – самостоятелна структура – 6–14 г. (6–10; 11–14);  
Общо средно образование – 10/12/14–18 г.;  
Професионално средно образование – 14–18/19 г.  
Професионално образование – 14–17/19 (2+1; 2+3).

акредитирани висши професионални курсове<sup>13</sup>. Финансиранията по програма ФАР дават значителен тласък за въвеждането на иновации в образованието чрез механизма на пилотните проекти. Така се тестват нови подходи за образованието и обучението на най-уязвимите групи – практика, която не е съществувала преди.

Основните предизвикателства в областта на обучението и образованието са свързани с общите предизвикателства в развитието на човешките ресурси – постигане на висока заетост на населението, повишаване на конкурентоспособността на работната сила (чрез постигане на връзка между образованието и обучението, включително професионалното обучение на възрастни, от една страна, и нуждите на пазара на труда – от друга). Важно е да се подобри достъпът на уязвимите групи до образование и обучение, тъй като се отчита липса на еднакви възможности за децата от ниско образовани семейства, деца от малцинства, с увреждания и пр. Като важно предизвикателство се приема и обучението на учители и преподаватели и въвеждането на новите технологии в образованието.

### ***Основни постижения след приемане на страната в ЕС***

Както всички страни от групата на 10-те, Унгария е облагодетелствана в икономическо отношение чрез структурните фондове на Европейския съюз. Общественото образование в Унгария (както предстои да се случи и в България) получава средства от Европейския социален фонд. В Унгария са разработени пет оперативни програми<sup>14</sup>. Приоритетите в сферата на образованието са заложили основно в оперативната програма „Развитие на човешките ресурси”, която има за цел да намали неравенството и да улесни достъпа до образование. Според предварителните изчисления общо около 20% от средствата, които ще бъдат усвоени по структурните фондове, ще са предназначени за сферата на публичното образование.

Предприети са редица мерки, които бавно, но постепенно набират скорост и постигат успех.

За да се стимулира броят на децата, които растат в неравностойно положение, от септември 2003 година храната в детските градини за непривилегирани деца е безплатна. Таксите, които се заплащат за детска градина, се дължат само ако е нужно да се покрият разходи, които са извън услугите, предоставяни там (извънкласни дейности, екскурзии и т. н.)<sup>15</sup>.

През 2004 година се въвежда още една промяна в законодателството, според която деца от първи, втори и трети клас на началното училище не могат да повтарят класа в резултат на слаби постижения в ученето.

Намаляването на натиска от страна на ЕС след присъединяването не се е отразило негативно на политиката по образователна интеграция на малцинствата в Унгария. С цел да се предотврати отпадането от училище на децата с обучителни трудности, които в Унгария са 5,5% от детското население, а сред тях често са ромските деца, от 2003

<sup>13</sup> Joint Memorandum on Social Inclusion in Hungary 2003

<sup>14</sup> В България програмите са седем: ОП “Регионално развитие”, ОП “Конкурентоспособност”, ОП “Околна среда”, ОП “Транспорт”, ОП “Развитие на човешките ресурси”, ОП “Административен капацитет” и ОП “Техническа помощ”.

<sup>15</sup> National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion in Hungary 2006-2008.

година стартира *Програма за интегрирано обучение* в първи и пети клас на началните училища и в девети клас на професионалните училища. Програмата включва интегрирано обучение с цел да се предотврати сегрегацията на училищните класове. Институциите, работещи по тази програма, са директно подпомогнати от Националната образователна интеграционна мрежа с помощта на нейните регионални координатори. През последната година преди и непосредствено след приемането на страната в ЕС бройката на децата, записани в Програмата за интегрирано обучение, се удвоява всяка година, за да достигне над 31 000 през 2005 г.

Успешни модели за образователна интеграция са няколко проекта, реализирани в периода 2004–2006 г. Целта на проект, наречен **“Да излезеш от последните редици”** (Out Of The Back Row), е да се намали броят на ученици (често от ромски произход), които са квалифицирани като умствено изостанали. От септември 2004 година общинските власти отделят средства за преглеждането на такива деца и в резултат от 2100 прегледани деца 212 са върнати в нормални паралелки.

Унгария е много добър пример за използване на структурните фондове на Европейския съюз за постигане на напредък в решаване на проблемите по интеграцията на децата от ромски произход. През 2004 година са въведени така наречените *учебни зали* с цел да се подпомагат неравнопоставените деца в тяхното обучение, като по този начин се поощрява продължението на тяхното образование и се намалява броят на децата, напуснали училище. Тези учебни зали са особено полезни за ученици от ромски произход в по-горните класове на началното училище и в основното училище. Целта е да се организират извънкласни, достъпни и ефикасни учебни занимания за социално изключени деца, в частност от ромски произход, в бедните райони на Унгария. Интеграцията на тези деца не се ограничава само до развитието им в училище, но обхваща и развитието на техните лични способности и интереси, което също влиза в приоритетите на учебните зали.

Целта на програмата *Дигитално основно училище* е да подпомогне ромчета, рано напускащи училище, да получат сертификат за първо ниво на образование и за професионалното си обучение с помощта на ИТ технологии. През 2004 г. първите ученици започват своето компютърно обучение. Процентът на отказалите се впоследствие е 28,3%. През следващата 2004/2005 учебна година са записани 159 ученици и програмата се въвежда и за десетокласниците. Тя продължава успешно да се реализира и до днес главно в районите с преобладаващо ромско население.

През 2005 година стартира програмата *Изпращане* (Send-off), която е разделена на 4 подпрограми. В нея се включва проект “Пътят към основното училище”, който помага на ученици в VII и VIII клас на началното училище, докато “Пътят към ниво А” помага на ученици да завършат средното си образование. “Пътят към професия” подпомага 2000 ученици от професионалните училища да завършат образованието си, а “Пътят към науките” е в помощ на ученици с интерес към естествените и техническите науки<sup>16</sup>.

През 2003/2004 учебна година се въвежда схема за *интеграционен заем*, отпускан от държавата, чрез който се подпомага интегрирането на деца в неравностойно положение, (особено деца от ромски произход). Заема поощрява социалното

---

<sup>16</sup> National strategy report on social protection and social inclusion 2006–2008.

интегриране в райони където по-голямата част от учениците са бедни, от малцинствен етнически произход; на деца със специални образователни потребности и др.

Една от най-важните промени, направени с цел интегриране на ромското население в сферата на образованието и обществото като цяло, е въвеждането на система от позитивни мерки, предимно под формата на стипендии, отпускани от държавни фондации с помощта на правителството. Освен това привилегии се дават и чрез занижени критерии за приемане във висши учебни заведения. (Достатъчно е да отговарят на 80% от критериите и се осигурява наставник, който да помага в следването). В случаите на студенти със специални образователни нужди елементи на позитивна дискриминация, включително и законови регулации, са въведени с цел да се подпомогне достъпът до висше образование.

### ***Изводи и препоръки***

Промените в образователната система се извършват при използване на отворения метод на координация, който предполага решението за промените и тяхното постигане да се извършват с участието на всички социални актьори на всяко ниво и на всяко ниво да се отчитат общите цели на ЕС. България вече също е част от отворения метод на координация.

В Унгария с използването на предприсъединителните и структурните инструменти на ЕС са положени големи усилия за подобряване на достъпа на уязвимите групи до образование и обучение, като особено внимание е отделено на развитието на системата за образование и професионално обучение в рамките на ученето през целия живот. Това означава достъп на всеки човек – независимо от степента на училищно образование – до професионално обучение. Това е и едно от предизвикателствата за България, тъй като обвързаността на достъпа до професионално обучение със степента на завършено училищно образование, което за почти всички професии означава най-малко основно образование, обрича уязвимите групи на липса на достъп до обучение, което все повече ще означава социално изключване. Ученето през целия живот все още е територия на иновациите дори в най-развитите страни членки на ЕС с най-дълги традиции в образованието на възрастни. Така че обмяната на опит в рамките на Отворения метод на координация е една възможност, която не бива да бъде пропускана.

Контекстът на европейска интеграция е бил важен за Унгария чрез достъпа до повече възможности за инвестиране в развитието на човешките ресурси, но и до нови идеи и концепции за развитието на образованието. Например обвързването на реформите с контекста на ученето през целия живот и самата идея, че възможността за учене и самоусъвършенстване трябва да се гарантира като жизнено право, пряко свързано със социалната интеграция. Или съвсем новото разбиране за базовите умения не само като умения за четене, писане и смятане, а и като основни социални умения в най-широкия смисъл. Уменията за ползване на новите технологии на практика все още не са достъпни за немалки групи хора, особено за тези в социално неравностойно положение. В това отношение пред Унгария, както и пред България, има все още много предизвикателства.

## 4. Модернизирани на системите за социална закрила

Основното предизвикателство пред националните системи за социална закрила и подпомагане е едновременно да изпълняват поне две функции:

- От една страна, те са едно от основните средства на държавата за подпомагане на бедните граждани и целят намаляване на бедността. В този аспект, когато говорим за система за социална закрила, се интересуваме от линията на бедността, начина на определяне и размера на социалните помощи, критериите за достъп до тях и ефекта от тяхното получаване върху нивото на бедност;
- От друга страна, социалните помощи и въобще системата на социална закрила трябва да е ориентирана и към това, да дава стимули за връщането на подпомаганите към пазара на труда. Един от важните моменти е размерът на помощите да е такъв, че да е по-изгодно заемането макар и на минимално платена работа<sup>17</sup>. Други възможни подходи са получаването на помощи да бъде ограничено за известен период, както и активните програми на пазара на труда.

Тези две функции са особено предизвикателство пред всички бивши социалистически държави, които тепърва развиват системи за социална закрила. Сякаш общият модел е движение към все по-добро таргетиране на помощите, така че да е сигурно по-пълното достигане до бедните и по-малкото изтичане на помощи към небедни хора и семейства.

Системата за социална закрила включва няколко елемента:

- помощите за безработни;
- помощите за социално слаби – редовни и еднократни;
- особени плащания за рискови групи (като хора с увреждания);
- семейни помощи и добавки и такива, свързани с деца;
- пенсии;
- плащане на болнични, здравни грижи;
- социални услуги.

Този текст ще се концентрира върху предоставянето на социални помощи и социални услуги, доколкото логиката на формиране на пенсиите и техният размер е съвсем отделна. Помощите и добавките за семейства и деца ще бъдат разгледани в отделна глава на този доклад като средство за въздействие върху детската бедност.

Основните реформи по създаване на действащи системи за социална закрила и подпомагане в 10-те страни, приети в ЕС през 2004 г., както и в България, са приключени към момента на тяхното приемане. Промените в периода след приемането са в посока на адаптиране към приоритетите на политиката и по-голямата им ефективност. Най-ярко открояващата се държава е Словакия, която от 2004 г. променя значително институционалната структура на системата за социално подпомагане. Доколкото всяка реформа крие потенциала за успех, както и рисковете от провал, но

---

<sup>17</sup> Това понякога е трудно постижимо, като се има предвид, че особено семействата с малки деца получават множество помощи – и за нисък доход, и семейни, и др., чийто общ размер е вероятно да надхвърля размера на заплащането, което биха получили чрез работа. Вж. Social Assistance in Central Europe and the Baltic States. Draft. World Bank 2007.

при всички положения е поучителна за разглеждане, тази глава ще разгледа в подробности случая Словакия.

### ***Словакия при приемането ѝ в Европейския съюз (2003/2004 г.)***

При влизането си в Европейския съюз Словакия е страна с ниво на заетост (57%<sup>18</sup>) под средното (63,3%) за Европейския съюз. Процентът на безработица е един от високите – 18%, и логично нивото на бедност (хората, застрашени от бедност) също е от високите – 21%.

Групите, при които процентът на безработица е по-висок, са ромите, напускащите училище, хората с увреждания и хората с малки деца.

Едновременно с ръста на БВП продължава и тенденцията на увеличаване на неравенството – както по доходни категории, така и между регионите в страната. Групите в по-голям риск от бедност са безработните, самотните родители и семействата с повече от три деца.

2004 г. е средата на първия мандат на властите в новосформирания през 2002 г. осем региона. С това делене отговорността по развиване на социални услуги бива децентрализирана, като държавата запазва отговорността си по предоставяне на социални помощи.

Словакия не е от „щедрите“ държави по отношение на помощите за бедни граждани и нещо повече – разходите за социална закрила намаляват като процент от БВП (от 19,2% през 2002 г. до 18,4% през 2003 г.).

Основният фокус на политиката е насочен към прекратяване на стимулите за безработица и създаване на обратните стимули – за започване на работа. Проблем, особено за по-бедните региони с по-ниско заплащане на труда, е, че акумулираните социални помощи обезсмислят започването на работа. Основните средства за стимулиране на трудовата активност са манипулиране със социалните помощи и активните мерки по пазара на труда.

Закрилата и подпомагането, предоставяни от социални услуги, остават на заден план. Най-масовата форма на социални услуги са институциите от интернатен тип (за деца, хора с увреждания, възрастни). Проблемите, чието решение се търси, са недостатъчният капацитет и ниското качество на грижата в тях. Въпреки че един от приоритетите в областта на социалното включване е запазването на семейната солидарност, услугите в общността не са сред приоритетните области. Те се развиват основно от неправителствени организации с финансиране от централния и местните бюджети.

### ***Словакия след приемането ѝ в ЕС (2005/2006 г.)***

Като цяло тенденциите в Словакия са към намаляване на безработицата и нивата на бедност. Нивото на заетост през 2005 г. се увеличава слабо до 57,7%, но безработицата пада видимо до 16,2% за 2005 г. и 13,5% за първата половина на 2006 г. Все пак нивото ѝ е по-високо от средното за ЕС от 8,7%. Страната е с най-висока безработица в ЕС сред възрастните хора и на второ място по безработица сред младежи.

---

<sup>18</sup> Освен когато е посочен друг източник, цитирането на данните е от съответните доклади на страните (Съвместен меморандум за социално включване и последващи План и Стратегия).



С намаляването на бедността пада и равнището на бедност. Хората в риск от бедност през 2005 г. са 13,3%, което все още е под средния размер на ЕС от 16%.

Разбира се, промяната се дължи на множество фактори, сред които основен дял имат развитието на икономиката, създаването на нови работни места, активните мерки по пазара на труда и политиката на социално подпомагане. За съжаление не можем да оценим точния принос на мерките по социална закрила, затова всякакви директни екстраполации не са за препоръчване.

Основните промени, които са осъществени през този кратък период, са продължение на реформите, стартирали през 2002 г., които целят увеличаване на стимулите за работа, опростяване на администрирането на социалните помощи и подобряване на таргетирането чрез по-строги критерии за достъп и увеличаване на закрилата на хората в риск чрез програмите за социално подпомагане, базирани на жизнения минимум, активни мерки на пазара на труда и социални услуги, административно обединяване на местните офиси за заетост и социално подпомагане.

По-конкретно те включват:

- въвеждане на базова социална помощ за бедните, към която има добавки за здравни грижи, жилище и активиране, като те се отпускат на базата на оценка на доходите;
- по-нисък размер на базовата помощ и по-големи помощи за семействата с деца;
- нови активни мерки на пазара на труда, които включват обучение, услуги за семействата, помощ за активиране. Тези специални помощи включват например: запазване на част от социалната помощ и при тръгване на работа; покриване на транспортни разходи при търсене на работа поне на 30 км от населеното място. От друга страна, се прекратяват помощите, които дотогава са отпускани на завършващи училище. Помощите за отглеждане на дете до 3 години могат да се ползват и от двамата родители, а в случай че те тръгнат на работа и наемат човек за гледане на детето, запазват част от помощта. Безработните, които участват в квалификационни и преквалификационни курсове, получават правото да получават семейни помощи за учещи родители. Всички тези програми изискват задължителна регистрация в бюрата по труда;
- сливане на бюрата за социално подпомагане и бюрата по труда в бюра по труда, социалните въпроси и семейството.

Специален инструмент на държавата за подпомагане на най-бедните и стимулиране на участието на самите ползватели е новосъздаденият през 2004 г. Фонд за социално развитие в рамките на оперативната програма за развитие на човешките ресурси с идеята да финансира проекти, предложени от местните общности в отговор на техните потребности. Неговата цел е да подпомогне бедни общности и групи, включително географски изолирани места, ромската общност, уязвими групи (като хора с увреждания, бездомни, самотни възрастни, напускащи институции, и др.). Процесът на подготовка и изпълнение на проекти изисква създаване на партньорства на местни нива от всички заинтересовани страни (местни власти, бизнес, училища, църква, местни организации) включително и самите рискови групи. Фондът подпомага три основни програми – развитие на капацитет, социална инфраструктура в ограничен размер и социална работа. По национален проект „Увеличаване на шансовете за заетост на групи в риск от социално изключване чрез създаване на партньорства за социално включване” през 2004 г. са одобрени 97 проекта. Обявеният конкурс през 2005 г. е отменен поради проблеми с осигуряване на предварителните плащания и одобряване на разходите по проектите. По програмата за местна инфраструктура (която се изпълнява само в области с изградени местни партньорства) през 2005 г. са подкрепени 173 проекта. В

резултат от дейността на фонда към края на 2005 г. са създадени (пряко или опосредствано) 500 работни места и има 8000 участници. Резултатите от дейността му обаче се оценяват противоречиво в доклада на независимите експерти по социално включване поради недостатъчния капацитет на фонда да отговори на възникналата активност на местно ниво, недостатъчното финансиране и прекалената му централизация въпреки формално независимия му статут.

Противоречиви към този момент са и резултатите от новото административно делене с региони, области, общини и населени места. Общата критика е, че предоставянето на повече задължения на регионалните власти не е обвързано с достатъчно финансиране. Липсата на финансиране е и сред обясненията за слабото развитие на социални услуги. Все още акцентът продължават да бъдат институциите от интернатен тип, увеличаването на техния капацитет и подобряване на качеството.

### ***Изводи и препоръки***

Словакия безспорно е интересен случай по отношение на радикалните промени в системата за социално подпомагане. На пръв поглед предприетите реформи изглеждат ефективни най-малкото от гледна точка на намаляване на разходите за държавата. От друга страна обаче, краткият период на действието им не позволява да се направи реална оценка на техния ефект. Най-малкото съмнения се поражда поради основателността на допускането, че поведението на хората не се определя единствено строго рационално от финансов интерес. Трябва да се има предвид, че при някои маргинализирани групи липсва способността да направят рационално преценка на своя интерес и да изградят стратегия за неговото следване.

## **5. Подобряване на достъпа до качествени услуги, преодоляване на дискриминацията и повишаване на социалното включване на хората с увреждания в Словакия**

Подобряване на достъпа до услуги на практика означава осигуряване на равен достъп на населението на една страна до образование, обучение, културен живот, забавления; до качествени социални услуги и т. н. Обикновено групите хора, за които държавите имат трудности да осигурят този достъп, са няколко – хората с увреждания, населението в бедни селски райони, етнически малцинства и пр.

### ***Словакия преди приемането в ЕС***

В Словакия делът на хората с умствена изостаналост и различни ментални проблеми е около 3% от населението на страната. Политиката за тяхното интегриране, а и самата идея за необходимостта от интегрирането на тази група е продукт на прехода. Голямата част от необходимите промени са направени след 2000 година в съвсем пряка връзка с приближаването на датата на присъединяване и натиска от страна на ЕС. Въпреки това към момента на официалното присъединяване на Словакия към ЕС все още има проблеми за разрешаване, особено в сферата на здравеопазването, рехабилитацията и

семејното подпомагане. Накратко: преди приемането на Словакия в ЕС това, което се случва в интерес на хората с интелектуални затруднения, е следното:

- През 2000 година е приет документ, според който голяма част от децата с умствена изостаналост ще получават образованието си в специални училища, пригодени за техните специфични нужди, а компютърната грамотност е задължителна за деца със специфични образователни нужди. Правят се промени в нормативната рамка на системата за социално подпомагане в Словакия, които са насочени към предотвратяване на бедността и социалното изключване на хора с увреждания чрез въвеждане на специфични мерки (компенсации, привилегии и др.).
- През 2001 година Министерството на здравеопазването в партньорство с Министерството по труда, социалните дейности и семейството предприемат действия за справяне със здравословните проблеми на пациенти с умствени и поведенчески затруднения и в резултат са изградени два оборудвани центъра за възрастни.
- През 2002 година правителството на Словакия разработва концепция, която да доведе до решаване на проблемите с достъпа до социални услуги и грижата за граждани с умствени и поведенчески нарушения в звената за социално подпомагане. Въпреки това в края на 2004 г. „Амнести интернешънъл“ констатира, че властите са се провалили в опита си да проведат всеобхватна реформа в системата за психично здраве.
- Подобрването на достъпа до всички услуги и особено до социалните трябва да се разглежда в контекста на осъществената децентрализация в Словакия, в резултат на която се обособяват осем самоуправляващи се района с избираема местна власт, които от своя страна включват различен набор от по-малки окръзи или области. Става дума за продължителен процес на децентрализиране на държавните компетенции, който стартира през 2001 г., като децентрализацията например на социалните служби за закрила на деца става през 2005 г. Благодарение на нея всъщност държавата делегира своите отговорности и правомощия по отношение на достъпа до различен вид услуги на териториалните власти. Процесът се подкрепя от финансиране на проекти по Програма ФАР, по-късно от структурните фондове на Съюза. Като пример за добри практики в тази област могат да се посочат проектите „Програма за подкрепа на развитието на социалната работа в общността по общини” и „Повишаване на заетостта сред групи във или застрашени от социална изолация чрез изграждане на местни партньорства за социално включване”.<sup>19</sup>
- В случай че дадено лице няма възможност да посреща ежедневните си разходи в резултат на увреждане, то получава пенсионни осигурителни помощи. Минималната сума на тези пенсионни помощи, в случай че те са единственият източник на финансиране на даденото лице, възлиза на 1.1 от минималния доход, определен от държавата.

---

<sup>19</sup> И двете посочени програми са финансирани от Фонда за социално развитие, създаден в рамките на секторната оперативна програма „Човешки ресурси”, т. е. с подкрепата на европейските структурни фондове. Повече информация за тези програми може да бъде намерена в Zuzana Kusa, Erika Kvapilova, Report on Regional Social Inclusion Plans and Programmes in Slovakia, The Institute for Sociology Slovak Academy of Sciences, Bratislava, November 2005.

## ***Основни промени след приемане на страната в ЕС***

На базата на Стратегията за информационно общество в Словакия и на Плана за действие за изпълнение на стратегията, одобрен през 2004 година, правителството се заема със задачата да подобри компютърната грамотност на определени групи от населението, в това число и на хората с увреждания. Целта е до 2005 година в рамките на проекта „Инфовек“ всички начални и основни училища да бъдат компютризирани и да имат достъп до интернет, а до 2008 година във всички общински училища да има компютърни лаборатории.

Жилищната политика спрямо хората с увреждания се регулира от Държавния жилищен фонд за развитие. В случай че лице с увреждане желае да закупи жилище, Държавният жилищен фонд предоставя до 50% от стойността на жилището.

През 2004 г. започва реализирането на двегодишен национален план за социална интеграция, сред чиито основни задачи голямо внимание се обръща на достъпа до комуникация на хората с увреждания, в частност до обществената транспортна мрежа. Резултатите са положителни – всички автобуси в Словакия са с ниска платформа, влаковете са преустроени на достъпни за хора с увреждания; почти всички публични сгради са реконструирани, за да осигурят възможност за достъп.

След януари 2004 година една от сериозните промени, касаещи хората с увреждания в Словакия, направена в законодателството, е промяната в значението на определението „увреждания“, в резултат на което мнозина отпадат от тази група и се заделят повече средства за хората, които наистина имат нужда от тях. С този процес се занимава Министерството на труда, социалните дейности и семейството. Заключениета за това, дали човек има увреждане или не, се правят изцяло на базата на писмени документи, от което възниква опасността много хора с увреждания да бъдат лишени от своите привилегии. През юни 2004 година се отчита, че близо 5000 души с увреждания са загубили статута си на такива, а близо половината от тях са загубили и инвалидните си пенсии.

В рамките на Национален проект „Увеличаване на заетостта за хора с увреждания“ се въвеждат редица инструменти за поощряване на интеграцията на хора с увреждания на пазара на труда, в резултат на което са създадени нови работни места както чрез насърчаване на работодатели, така и чрез подкрепа за развитие на собствен бизнес.

Наети са социални работници и асистенти за работа с нуждаещите се лица. Разпределени в 176 общини в Словакия, те осигуряват всекидневни консултации, съветване, осигуряване на информация, посредничество в комуникацията с институции, придружаване, защита на правата и интересите на клиента и др.

Работи се по различни програми за изграждане на местни партньорства за социално включване в райони със социално изолирано население, за да създаде и повиши заетостта за тези групи.

## ***Изводи и препоръки***

Най-интересната поука от опита на Словакия в подобряването на достъпа до обществени услуги за хората с увреждания освен конкретните мерки и реформи на национално ниво е обединяването на социалната работа с другите приоритети като заетост, включване, достъп до образование, работа и социални услуги, базирани в общността. Това се случва в контекста на обща децентрализация на управлението и финансирането на социалните услуги, която несъмнено е иницизирана и движена до голяма степен от процеса на подготовка за членство в ЕС.

В Словакия, както и в България, влиянието от страна на ЕС и обмяната на опит в рамките на европейските програми са основни двигатели за ключови промени в самата същност на социалната работа. Типични примери са въвеждането на индивидуален подход и на нови стандарти за качество на предлаганите социални услуги, както и интензивното обучение на социалните работници. Съвкупността от тези промени е основна причина в Словакия, както и в България, вече да има натрупан опит, дори начало на собствена традиция в социалните програми и в методите на социална работа. Ако се съди по опита на Словакия, ресурсите от Европейския социален фонд могат да дадат допълнителен тласък на този процес, макар че най-голямата поука е, че в тази сфера „софтуерът“ (т. е. новите идеи, ценности, стандарти и подходи) е основният генератор на промените.

## **6. Елиминиране на детската бедност и разширяване на помощта към семействата**

Определенията за детска бедност, както и за сродното (и доста често смятано като родово) понятие бедност варират от изключително тесни (ограничаващи се до размер на доходите) до разбирания, които наблягат на последиците от липсата на доходи и невъзможността за достъп до ресурси и упражняване на права. Вероятно най-широкото определение за детска бедност е използваното от изследователския център на УНИЦЕФ Innocenti, което препраща към Конвенцията за правата на детето на ООН и разбира под детска бедност ситуация, при която детето има стандарт на живот, който не допринася за неговото физическо, умствено, духовно, морално и социално развитие<sup>20</sup>. Понятието стандарт на живот е основното и в определението на Европейската комисия за бедност: „Приема се, че хората живеят в бедност, ако техният доход и ресурси са толкова недостатъчни, че водят до невъзможността да имат стандарта на живот, възприет като приемлив в обществото, в което живеят. Заради своята бедност те могат да изпитат и множество проблеми като безработица, нисък доход, лоши жилищни условия, неподходящи здравни грижи и пречки пред достъпа до учене през целия живот, култура, спорт и отдих. Често те са маргинализирани и изключени от участие в дейности (икономически, социални и културни), които са нормални за останалите хора, и техният достъп до базови права е ограничен.”<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Innocenti Social Monitor 2004 Economic growth and child poverty in the CEE/CIS and the Baltic states.

<sup>21</sup> Joint Report on Social Inclusion 2004, EC.

За целите на този кратък анализ ще се съсредоточим основно върху стандарта на живот, разбираан като доходи на семейството на децата и достъпа им до основни права като образование (засегнат в друга глава на този доклад) и живот в семейна среда<sup>22</sup>.

Намаляването на детската бедност, предприемането на мерки за превенция на социалното изключване на децата и подкрепата на децата и семействата са сред приоритетите на всички меморандуми за социално включване. Основен проблем е, че детската бедност е по-висока от общата бедност<sup>23</sup> дори и в страни със сравнително ниско ниво на бедността. Основните фактори, които увеличават риска при семействата с деца, са броят на децата (обикновено повече от едно дете в семейството вече води до сериозен риск от бедност), безработицата при родителите (и/или техните доходи), семействата с един родител, ниското образователно ниво на родителите и принадлежността към етническо малцинство.

Въпреки че за 2003 г. делът на хората в риск от бедност в Унгария е по-нисък от средния за Европейския съюз (съответно 12% и 16%) и в сравнение с отделните страни членки, то делът на детското население до 15 години в риск от бедност е сред високите спрямо страните членки (17%)<sup>24</sup>. Това обстоятелство, както и разгърнатата система от социални помощи и мерки за намаляването на детската бедност определи изборът да разгледаме нейния опит в тази сфера.

### *Детската бедност в Унгария при приемането в ЕС (2003/2004 г.)*

Бедността сред децата в Унгария е по-висока, отколкото сред населението на страната. Тази обща тенденция е още по-силна при семействата с един родител и с три и повече деца и е най-силна за децата на възраст до 2 години въпреки множеството социални помощи и добавки, насочени именно към семействата с деца.

Съгласно данните на изследователския център Innocenti по проект MONEE Унгария е една от страните в Европа и с най-висок дял на деца в интернатна грижа. Делът на деца в институции към 2002 г. е 8,1 на 1000 (12,1 на 1000 в България). Приемната грижа обхваща основно здрави деца, тепърва се развива приемна грижа за деца с увреждания. Детската смъртност до 1 година (7,2 на 1000) и до 5 години (8,6 на 1000) е сред по-ниските в Европа.

Основен проблем за децата от бедни семейства е качеството на образованието, разгледано в друга глава на този доклад. Намалялата раждаемост в предишни години води до намаляване и на броя на местата в детски градини и ясли, които стават недостатъчни при последвалата увеличена раждаемост. Този факт, обвързан с изтъкнатата липса на достатъчно дневни центрове за деца, възпрепятства обвързването на работа и семеен живот, особено за жените.

Подкрепата на семействата с деца е насочена в няколко направления. На първо място – социалните помощи и добавки. Те са 4 типа – семейни добавки, добавки за деца, помощ за отглеждане на дете и помощ за майчинство. Право на тях имат всички родители, отглеждащи деца. Помощите за майчинство и отглеждане на дете могат да бъдат ползвани само от социално осигурени. Семейните добавки са универсални. Всички унгарски граждани с дете под определена възраст имат право да получат тази добавка,

<sup>22</sup> Едно фокусирано изследване би трябвало да се спере и на основни проблеми като детски труд, насилие над деца, трафикиране на деца, употреба на наркотици, качество на грижите за деца и др.

<sup>23</sup> Виж цитирания по-горе доклад на Innocenti, както и меморандумите за социално включване на EU10.

<sup>24</sup> Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006.

като тя се финансира от държавния бюджет. Всички жени с деца имат право да получат помощ за майчинство, която е еднократна сума, равна на 150% от минималната пенсия<sup>25</sup>. Добавката за дете също е универсална и тя се изплаща на родителите, докато детето навърши 3 години. Месечната сума е равна на минималната пенсия (основната база за изчисляване на социалните помощи в Унгария по това време). Помощта за отглеждане на дете се отпуска на родители с три и повече деца, ако най-малкото е на възраст между 3 и 8 години. Месечната сума също е равна на минималната пенсия. Отпусъкът по майчинство е 24 седмици, а месечната добавка е равна на 70% от дневното възнаграждение през предходната година. Добавката за дете се плаща, докато детето навърши 2 години, и е на същата стойност. Със семейното подоходно облагане семействата получават и още подкрепа.

От септември 2003 г. храненето на деца в неравностойно положение в началните училища е безплатно.

В почти всички населени места в страната са налични услуги за закрила на детето, но едва половината от тях са включени в обща институционална рамка. Един от сериозните проблеми е квалификацията на персонала – 47% от местните власти наемат персонал, който не е квалифициран за работата.

### *Детска бедност в Унгария след приемането в ЕС (2006 г.)*

Тъй като наличните данни в последните доклади за и на Унгария се отнасят към 2003 г., не може категорично да се каже дали детската бедност в страната се е променила спрямо 2003 г. Свидетелства за настъпилите промени има в докладите на независимите експерти по социално включване, като в последния доклад от 2005 г. се твърди, че детската бедност е намаляла като резултат от промените в държавната политика.

Ефект върху детската бедност са оказали следните фактори:

- увеличаване на доходите на родителите чрез съвместяване на трудовия и семейния живот;
- таргетиране и увеличаване на финансовата помощ за родителите;
- подкрепа на ранното детско развитие;
- насърчаване посещението на училище.

Реформите са в няколко посоки:

1. В началото на 2006 г. системата за семейни помощи се реорганизира с цел нейното опростяване и по-добро таргетиране. Стойността на семейните добавки (family allowance) се увеличава двойно, като включва и предишните помощи за деца за социално слаби семейства (income dependent regular child protection benefit) и данъчните облекчения за работещи родители (family tax benefits). Остават по-високите помощи за самотни родители, многодетни семейства и семейства, отглеждащи болни деца и деца с увреждания. Остават безплатните и субсидирани учебници и храна за децата от социално слаби семейства като субсидия за отглеждане на деца (regular child protection benefit). Семействата, които имат право съгласно своя доход на тази помощ, получават и два пъти годишно финансова подкрепа. Програмата за безплатни и субсидирани учебници се разширява до ученици от социално слаби семейства до XIII клас. Разширява се обхватът на програмата за безплатно и субсидирано хранене за

---

<sup>25</sup> Основната база за изчисляване на бедността в Унгария, на социалните помощи и на достъпа до тях.

- ученици до VIII клас. За децата до IV клас те са безплатни, а за учениците от V до VIII клас – с 50% намаление.
2. Помощите за деца до 3 години могат да бъдат получавани дори и ако родителите тръгнат на работа, след като детето навърши 1 година.
  3. Реализират се множество програми за гъвкава заетост на родителите, най-вече на майките.
  4. Увеличава се капацитетът на яслите и детските градини чрез повишаване на държавната субсидия за тези заведения. Увеличението е по-малко от търсенето, тъй като все още таксите остават твърде високи за социално слабите родители. За тях се създават дневни центрове (от семеен тип) за деца. Една голяма част от този процес (включително инфраструктурата) се реализира чрез одобряването и финансирането на проекти по Оперативната програма за развитие на човешките ресурси и Оперативната програма „Регионално развитие”.
  5. Разширяват се услугите в общността. В населените места с население над 40 000 души се създават центрове за социални услуги за деца (в 36 от общо 46 населени места от този тип) – отново с финансиране по Оперативната програма.
  6. Посещаването на училище се насърчава чрез посочените по-горе програми, но и чрез целенасочени стипендии за деца от социално слаби семейства и активна политика за интегриране на деца с увреждания.
  7. Осъществява се програма „Сигурен старт”, насочена към родители с деца до 6-годишна възраст. Програмата подкрепя създаване на услуги за развитие на родителския капацитет и развитието на деца до 6-годишна възраст с оглед на тяхното включване в образователната система и по този начин избягване от цикъла на бедността.
  8. За децата, които се отглеждат извън семействата си, промените са по посока на увеличаване на дела на деца в приемни семейства за сметка на тези в интернатна грижа и създаване на специализирани домове за деца до 3 години, деца с увреждания и деца с трудно поведение.

### ***Изводи и препоръки***

Унгария безспорно е страна, която отделя специално внимание на семействата с деца. Извън броя и размера на помощите за семействата с деца, решението за които се определя и от състоянието на икономиката и наличните бюджетни средства, внимание заслужават усилията по съвместяване на личния и професионалния живот. Както чрез гъвкавата заетост, така и чрез възможността за запазване на част от помощите за майчинство дори ако майката тръгне на работа и наеме друг човек за гледане на детето. Внимание заслужават и програмите, насочени към бедни семейства с малки деца, доколкото е доказано, че именно инвестициите в децата на тази възраст (до 5–6 години) са по-ефективни и от социална, и от икономическа гледна точка.

Изглежда, че за Унгария развиването на социални услуги за подкрепа на семействата и намаляването на децата, отглеждани в институции, не е сред основните приоритети. В това отношение България ясно заявява своето намерение да намали дела на децата в интернатна грижа.



## **7. Преодоляване на дискриминацията и увеличаване интеграцията на етническите малцинства и имигрантите**

Към 2006 г. все още броят на имигрантите в новоприетите страни е малък и въпреки тенденциите на увеличение на тях не им се налага да се справят с въпроси по интеграцията на значителни имигрантски маси. За сметка на това една част от тях са със значителни етнически малцинства – като брой и като размер на малцинственото население. Доколкото има проблеми с интеграцията и дискриминацията към представители на малцинства, те се отнасят само до ромското население. Поради това тази глава ще се съсредоточи върху състоянието и политиките по интегриране и недискриминация на ромите.

Трите държави, в които има най-значителен дял ромско население, са Чехия, Словакия и Унгария. И трите отделят значителни ресурси за интеграцията на ромите, но в случая с Унгария те в най-голяма степен изглеждат резултат от наличие на политическа воля и дългосрочна стратегия. От 1997 г. в Унгария има програма за интеграция на ромите, която периодично се преглежда и обновява. От тази гледна точка разглеждането на опита на Унгария предоставя най-добри възможности за рефлексия и сравняване с политиките в България.

### ***Ситуацията в Унгария при приемането в ЕС (2003/2004 г.)***

Законът за правата на националните и етническите малцинства в Унгария признава 13 етнически малцинства (включително и българи), но всички те освен ромите са интегрирани в унгарското общество.

Данните за броя на ромите в Унгария варират между 190 000 (съгласно преброяването на населението от 2001 г.) до 450 000 – 600 000 според неправителствени организации. Нивото на бедност сред представители на това малцинство е в пъти по-високо спрямо средното за страната – за 2002 г. 67,1% сред ромите и 6,1% средно за страната. Това е следствие от ниския дял на заетите (10% спрямо 56,5% средно за страната през 2002 г.) и високия процент безработица (между 18 и 60% според различни източници при 5,7% средно за страната през 2002 г.).

Освен безработицата основни проблеми на ромите са и:

- *Достъпът до качествено образование.* Ромите са с по-ниско ниво на образование – 27,9% от тях имат средно образование при 86,5% средно за страната. Те са с по-нисък дял на деца, посещаващи предучилищна подготовка. 7% от ромските деца учат в специални училища спрямо 1–2% от средния дял на децата в страната. През 2003 г. в общите училища има 700 сегрегирани класа с ромски ученици, които учат по редуциран и адаптиран учебен план.
- *Жилищните условия.* По-голяма част от ромите живеят в райони и жилища с лоша инфраструктура.
- *Достъпът до здравеопазване.* 6,5% от ромите са с увреждания спрямо 5,5% от средния дял за страната.

Тези факти са на фона на съществуващи законодателни клаузи и политики в областта. Така например съгласно промените в Кодекса на труда от 2001 г. е забранена

дискриминацията в областта на трудовото право, като специално се въвежда и забрана на дискриминация при наемане на работа. През 2003 г. се приема Закон за равното третиране и насърчаване на равните възможности. На административно ниво е въведен парламентарен комисар по правата на националните и етническите малцинства, както и отговорни служители и структури в повечето ведомства на национално и местно ниво. От 1993 г. ромите в Унгария имат право на местно самоуправление, което се осъществява от местни съвети с членове на изборен принцип.

### ***Политики и програми за интеграция на ромското население 2003–2006 г.***

Основните програми за подкрепа и интеграция на ромите са налице през 2003/2004 г. и в следващите две години само се разширяват и модифицират. Пакетът от мерки за насърчаване на равните възможности на ромите има следните цели за периода 2003–2006 г.<sup>26</sup>: насърчаване на равните права, подобряване качеството на живот, преодоляване на щетите върху околната среда, развитие на физическото и менталното здраве, способности и умения за общуване, насърчаване на ученето през целия живот и повишаване на равнището на знания, по-добри условия на живот, дългосрочни и печеливши възможности за работа като допълнение към възможности за временна заетост, съхранение на културните ценности и насърчаване на културните дейности, развитие на идентичност и насърчаване на социален диалог паралелно с възприемането на ценности на недискриминация и ненасилие.

1. Програми за заетост. Програмите за насърчаване на заетостта са няколко типа:

- обучение, квалификация и преквалификация, организирани от бюрата по труда;
- временна заетост в публични услуги, при което част от заплатата е субсидирана от държавата. През 2004 г. например бюрата по труда ангажират 15 000 роми на такива временни работни места, през 2005 г. те са 18 000;
- програми за заетост, реализирани от местните власти;
- от 2004 г. подобни проекти (временна заетост, обучения, мотивация) се финансират и чрез Европейския социален фонд и инициативата EQUAL;
- програма за насърчаване на микро-, малки и средни предприятия на роми. Тази програма подкрепя техническото обновяване на предприятията;
- подкрепа на проекти на неправителствени организации за включване в пазара на труда на малцинствени групи.

2. Програми в сферата на образованието

От 2003 г. стартира програма за интеграция на ромските деца в училище, която в началото обхваща учениците от I, V и IX клас. Чрез нея се въвежда интегрирано обучение. Училищата, които участват в програмата, се подкрепят от регионалните координатори на Националната мрежа за интегрирано образование. През 2003 г. в програмата са включени 45 училища и 8800 ученици. В началото на учебната 2004 г. броят на включените ученици е 16 300. Програмата е съпроводена и с обучение на учителите. Въвеждането ѝ е съпроводено с финансов стимул за участващите училища, които получават допълнителна субсидия. Съгласно доклада на независимите НПО експерти обаче въвеждането на този грант облагодетелства интегрираните училища, но оставя ниско качеството на образованието в сегрегирани училища. Един

---

<sup>26</sup> Съвместен меморандум за социално включване.

допълнителен негативен ефект е, че при увеличаване на броя на ромските ученици (същото се наблюдава и за детските градини) започва процес на изтегляне на унгарските ученици и дори на ромски ученици от по-богати семейства.

В рамките на програмите за професионална подготовка младите хора в неравностойно положение могат да участват в обучителни програми за повишаване на базовите компетенции, преди да започнат професионалната си подготовка. По този начин се цели и намаляване на отпадането от училище. Министерството на образованието има и специални програми за подкрепа на деца над 16 години, които не са завършили основното си образование

Както беше посочено по-горе, 7% от ромските деца са в специални училища за деца с лека степен на умствена изостаналост, а на практика постъпват там поради социални причини. За извеждане на децата от тези училища стартира програма, която включва промени в законодателството и финансови субсидии. Въвежда се задължителна медицинска диагноза за настаняването на децата. От 2004 г. местните власти получават по-висока субсидия при извеждането и интегрирането на тези деца в общи училища. През 2004 г. 2100 деца минават на задължителна нова оценка и от тях 212 деца се връщат в общите училища. През 2005 г. намалението на учениците в тези училища е с 12%.

Създават се занимални за деца от социално слаби семейства и най-вече за ромски ученици от по-високи класове – 70 занимални за 833 деца.

Въвежда се програма за дигитално средно образование, при която ученици, напуснали училище, имат възможност да получат диплома и професионална квалификация.

През 2005 г. стартира програма, която предоставя стипендии за продължаване на образованието на талантиливи, но бедни деца.

Една голяма част от бенефициентите на програмите за безплатно и субсидирано хранене и учебници са също роми.

### 3. Семейни помощи

Подкрепата за децата и родителите е описана по-горе. Ще отбележим и тук, че Унгария е държавата с най-разгърнатата система от парични помощи за деца и семейства с деца. Специално внимание заслужава програмата „Сигурен старт”, която е насочена към бедни родители с малки деца.

### 4. Правна помощ

През 2001 г. започва да функционира Мрежа за предоставяне на услуги на роми в борбата с дискриминацията (Roma Anti-discrimination Client Service Network), която предоставя безплатна правна помощ на роми по дела, свързани с дискриминация. Помощта включва консултиране, подготовка на документи и правно представителство. Постепенно броят на адвокатите в нея се увеличава и се обхващат повече населени места.

През 2004 г. започва да функционира и мрежа за правна помощ в регионалните офиси на Министерството на правосъдието.

### 5. Програми за жилища

Освен дейности по подобряване на инфраструктурата, които включват канализация и пътища, в страната функционира програма за управление на дълговете на социално слаби семейства. Тази програма се изпълнява от местните власти от 2003 г. Чрез нея дълговете от неплатени сметки за консумативи (отопление, електричество, вода) на семействата се разсрочват, като в зависимост от дохода част от тях имат право и на парично подпомагане за плащане на сметките. Към края на 2005 г. програмата

функционира в 100 населени места. Една допълнителна услуга е въвеждането на предплатени карти за електричество, които позволяват на семействата да консумират електричество в определени лимити.

През 2005 г. стартира програма за рехабилитация и създаване на публични услуги за ромските семейства, живеещи в райони тип гета. През първата година тя е реализирана в 9 населени места, в които 38% от населението са роми и 33% от тях живеят в гета.

#### б. Здравни програми

В рамките на оперативната програма за развитие на човешките ресурси и по-специално на мярката развитие на здравната инфраструктура в изостаналите райони се подкрепят дейности за изравняване достъпа до здравеопазване. Мярката има 3 компонента – създаване на регионални здравни центрове, създаване на съвременни диагностични центрове и създаване на рехабилитационни центрове. Регионалните здравни центрове се фокусират специално върху ромите чрез програми за насърчаване на здравословно поведение, което гарантира ранна диагностика, скрининг и лечение.

#### *Изводи и препоръки*

Ефектът на програмите за заетост на роми е трудно да бъде преценен, доколкото основната част от тях са за временна заетост. Докладът на независимите експерти по социално включване е по-скоро песимистичен, доколкото на местно ниво заварва увеличаване на безработицата сред ромите, но същевременно през 2005 г. средното ниво на безработицата в страната е по-високо спрямо 2004 г.

Така или иначе дългосрочните положителни ефекти могат да се търсят по-скоро от програмите, насочени към децата. По-голямо внимание тук заслужава опитът от десеграция, който макар и краткотрайно положителен, съдържа потенциал да породи нова сегрегация. Подобни свидетелства могат да се открият и в българските пилотни практики. Това показва, че усилията в сферата на образованието трябва да бъдат насочени към повишаване на общото качество на образованието и към развиване на индивидуалните способности на всяко дете, а не толкова към групови привилегии.

Програмата за управление на дълговете и консумиране на предплатено електричество вероятно може да се приложи и в големите райони, населени с малцинствено население в България.

## Исползвана литература

1. „Good practices” to chapter 2 of the National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion Hungary.
2. Annex 2.1 to the Slovak Republic National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008. Sound practice.
3. Annex 2.2 to the Slovak Republic National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008. Evaluation of the implementation of the NAP/inclusion 2004 – 2006.
4. Annex 4.2 to the Slovak Republic National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008. Sound practice.
5. Annex part 1.1 to Slovak Republic National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008. Rate of poverty.
6. Appendix 1.1 to the National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008 Hungary. Situation analysis to chapter 1 of the National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion.
7. Appendix 2.2 to the National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008 Hungary. Report on the implementation of the Hungarian National Action Plan on Social Inclusion for the period 2004 – 2006.
8. COMENIUS (1995): European Commission, Brussels.
9. Conference book. 'Local autonomy and shared responsibility in managing schools. (ed. by Szabó, M.) (1995). Inter-visitation Programme of European Forum on Educational Administration (EFEA), 6-12, November, 1995.: Hungarian Educational Managers' Association, Hungary.
10. Davey, K. (ed.): Balancing National and Local Responsibilities. Educational Management and Finance in Four Central European Countries. LGI Books. Open Society Institute Budapest, Budapest.
11. Education in Hungary 1996. (1997): National Institute of Public Education, Budapest.
12. Education in Hungary 1997. (1998): National Institute of Public Education, Budapest.
13. Education in Hungary 2000. (2001): National Institute of Public Education, Budapest.
14. 'Educational Management and Finance in Hungary. Efficiency, Equity and Quality Problems in the Transition Period.' In.: Balázs, É. (2002): 'Public Education in the Human Resource Development in Two Regions.' Tér és Társadalom (Space and Society) 3.: pp. 117-164. (in Hungarian language).
15. European Commission against Racism and Intolerance. Third report on Hungary. December 2003.
16. Ferge Z. Third report of 2005 of the Hungarian non-governmental expert for the European commission. Report on the regional and local implementation of the Hungarian National Action Plan on Social Inclusion (NAP/incl) 2004 – 2006.
17. Fiszbein, A. (ed.) (2001): Decentralizing Education in Transition Societies. Case Studies from Central and Eastern Europe. World Bank Institute. Learning Resources Series, Washington D.C.
18. Innocenti Social Monitor 2004. Economic growth and child poverty in the CEE/CIS and the Baltic states.
19. Joint Memorandum on Social Inclusion Hungary
20. Joint Memorandum on Social Inclusion of Slovak Republic.
21. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006.
22. Kusa Z., Kvapilova E. Third report 2005. Report on regional social inclusion plans and programs in Slovakia.

23. Light update of the first Hungarian Action Plan on Social Inclusion (NAP/incl) 2004-2006.
24. Memorandum on Life Long Learning (2001): European Commission, Brussels.
25. Nárai, M. (2000): 'Nonprofit organisations in the 90-s in Hungary.' In.: Horváth, Gy. – Rechnitzer, J. (eds.): Spatial structure and processes of Hungary at the turn of millennium. MTA RKK, Pécs (in Hungarian language).
26. National Action Plan on Social Inclusion 2004 – 2006 (NAP/inclusion) Slovak republic.
27. National Action Plan on Social Inclusion Hungary 2004 – 2006.
28. National strategy and some elements of practice for the implementation of the Lisbon process in Hungary1Balázs, É. – Hermann, Z (2002):
29. National Strategy Report on Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008 Hungary.
30. Slovak Republic National Report on the Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – 2008.
31. Social Assistance in Central Europe and the Baltic States. Draft. World Bank 2007
32. Teaching and Learning – Towards a Learning Society. White Paper on Education and Training (1996): European Commission, Brussels.
33. Treaty of Amsterdam: Official Journal C340 of 10, November, 1997.
34. Treaty on European Union: Official Journal C325 of 24, December, 2002.