

ИКОНОМИЧЕСКИ УНИВЕРСИТЕТ – ВАРНА
ФИНАНСОВО-СЧЕТОВОДЕН ФАКУЛТЕТ
КАТЕДРА „ФИНАНСИ“

Корнелия Августинова Филипова

БЕДНОСТТА И ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ
ЗА СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд за присъждане на образователна
и научна степен „доктор“ по професионално направление
3.8. Икономика, докторска програма „Финанси“

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ

Доц. д-р Христина Вилхелм Благойчева

НАУЧНО ЖУРИ:

1. Проф. д-р Стефан Минчев Вачков
2. Доц. д-р Христина Вилхелм Благойчева
3. Проф. д-р Богомил Борисов Манов
4. Проф. д-р ик.н. Димитър Канев Канев
5. Доц. д-р Виржиния Живкова Иванова

РЕЗЕРВНИ ЧЛЕНОВЕ:

1. Доц. д-р Людмил Василев Найденов
2. Доц. д-р Ирина Петкова Казанджиева-Йорданова

РЕЦЕНЗЕНТИ:

1. Проф. д-р Стефан Минчев Вачков
2. Проф. д-р Богомил Борисов Манов

Варна
2020

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от катедра
„Финанси“ при Икономически университет – Варна.

Автор: Корнелия Августинова Филипова

Заглавие: Бедността и държавните разходи за социално подпомагане
в България

Тираж: 40 броя

Отпечатан в Печатна база на Икономически университет – Варна

СЪДЪРЖАНИЕ

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	5
1. Актуалност на изследваната тема	5
2. Обект и предмет на изследването	7
3. Цел и задачи	7
4. Изследователска теза.....	7
5. Ограничения.....	8
6. Информационно осигуряване.....	8
7. Подходи и методи на изследване	9
8. Аprobация	10
9. Възможности за бъдещи изследвания и приложение на изследването.....	10
II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	12
III. КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	14
Увод	14
Глава първа. Бедност и необходимост от социално подпомагане	14
1. Проблемът „Бедност“.....	14
2. Защитната мрежа на социалното подпомагане.....	15
3. Държавните разходи за социално подпомагане – инструмент за въздействие върху бедността	17
Глава втора. Предизвикателства на бедността към социалното подпомагане в България	18
1. Равнище на бедност.....	18
2. Действие на разходите за социално подпомагане в България.....	20
3. Влияние на политиките „анти-бедност“ в страните от ЦИЕ-10 и България	22
Глава трета. Емпирично изследване на влиянието на държавните разходи за социално подпомагане върху равнището на бедността в България	25
Концептуална рамка на емпиричния анализ	25

2. Емпирична оценка на влиянието на социалните трансфери върху детерминантите на бедността	28
3. Възможности за оптимизиране на държавната подкрепа при редуциране на бедността в България	32
Заклучение	38
IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСНИТЕ МОМЕНТИ.....	39
V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД.....	40
VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ	41

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на изследваната тема

Процесите, съпътстващи държавната социална политика през последните десетилетия, както и тяхното противоречиво въздействие върху социалното и икономическото развитие на обществото, са един от фундаменталните проблеми на нашето време и обект на неотслабващ интерес от страна на изследователи и политици.

Наред с бързо прогресиращите технологии и развитието на човешкия капитал през последните десетилетия, глобалният икономически растеж е съпроводен и с изостряща се бедност. Дълго време вниманието на икономическите среди е насочено предимно към изследване на пътища за ускоряване на растежа, с идеята, че той ще съдейства и за намаляване на бедността и социалните лишения. Успоредно с отчитания икономически растеж се проявява засилване на доходното неравенство, а бедността остава нерешен проблем както за развиващите се, така и за икономически развитите страни.

Идентификацията и анализът на факторите, влияещи върху бедността са сред най-съществените аспекти за успешна социална политика. Правилното им дефиниране позволява изпълнение на индивидуален подход при прилагането на политиките „анти-бедност“, което от своя страна предопределя по-високата ефективност на социалните плащания. Този подход е в основата на икономическите теории, които възприемат социалното подпомагане не просто като антикризисна мярка, а като солидарна грижа за населението и преразпределител на националния доход. Затова то е поставено в центъра на социално-икономическите отношения в обществото, а позицията му предопределя и неговата значимост.

Научните разработки, които търсят връзка между бедността и разходите за социално подпомагане са сравнително нови. Голяма част от тях разглеждат силно развитите икономики и акцентират върху щедростта на социалното подпомагане, като възможен подход за намаляване на крайната бедност. Други обединяват развити и развиващи се страни, без да отчитат техните стопанско-икономически особености при анализиране на ефектите от доходно преразпределение. Липсата на достатъчно изследвания важи с още по-голяма сила за

бившите социалистически страни от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), в това число и България. Политическите и обществените промени в годините на преход към пазарна икономика оставят негативен отпечатък върху социално-икономическото развитие на тези държави. След години на политическа нестабилност, слаб икономически растеж, ниски доходи и безработица днес всяка една от страните демонстрира различен напредък по отношение на борбата с бедността и социалното изключване. Затова в дисертационния труд е отделено специално внимание на сравнението в развитието на социалната разходна политика в България, спрямо тези в държавите от ЦИЕ. По този начин може да се проследи как се е променила ситуацията в страни, тръгнали от сравнително еднакви позиции (социалистически режим) по пътя към пазарна икономика.

Разгледана през призмата на оскъдността на публичните ресурси, темата за формирането на ефективна социална защита се счита за *актуална* не само за България или държавите от ЦИЕ, но и за всички останали страни членки на Евросъюза. Свидетелство за това са поетите ангажименти към Европейската общност и стратегия „Европа 2020“, обособяващи борбата с бедността като една от най-важните цели през настоящото десетилетие. Всъщност, световната финансово-икономическа криза от 2008 г. и мащабите от нейните глобални последици (занижен стандарт на живот, безработица, нищета и други) задействат множество инициативи и стратегии на международни институции и организации в подкрепа на редуцирането на социалното изключване и депривацията. Сред тях са тези на Световната банка (Strategy for eradication of extreme poverty by 2030), Европейската комисия (Envision Europe 2030, Europe 2020), Обединените нации (2030 Sustainable Development Agenda) и много други. В основите на действието на всяка от стратегиите е заложено глобалното изкореняване на крайната бедност и редуцирането на дела на бедните лица. Трябва да се подчертае обаче, че предвид текущата пандемична обстановка, ограничена заетост и вероятността от дълбока икономическа рецесия в глобален план, изброените мерки вероятно ще добият още по-голямо значение, превръщайки социалната защита и политиките срещу бедността в особено актуален през 2020 г. проблем.

2. Обект и предмет на изследването

Изследването в дисертационния труд има за *обект* разходите за социалното подпомагане в България, а за *предмет* – въздействието, което те оказват върху риска от бедност и социално изключване.

3. Цел и задачи

Изследването *цели* да предложи конкретни мерки за повишаване ефективността на държавните разходи за социално подпомагане въз основа на задълбочен анализ на равнището на бедност по области в България, повлияно от група факторни променливи, в т.ч. социалните трансфери. Постигането на тази цел изисква да се решат следните *задачи*:

1. Анализ на теоретичните и приложните измерения на понятието „бедност“ като предпоставка за възникване и функциониране на социалното подпомагане;

2. Установяване на факторите, влияещи върху риска от бедност в отделни области в страната, чрез прилагане на регресионен анализ на панелни данни;

3. Осъществяване на сравнителен анализ чрез селектирани индикатори за оценка на въздействието на държавните разходи за социално подпомагане върху бедността в България и страните от ЦИЕ;

4. Разработване и прилагане на модел за емпирично изследване на въздействието на държавните разходи за социално подпомагане върху риска от бедност и определящите го детерминанти.

4. Изследователска теза

В дисертационния труд се отстоява *тезата*, че ефективното редуциране на бедността в България изисква разходите за социално подпомагане да се фокусират върху основните фактори, детерминиращи социалното изключване, при отчитане на регионалните различия в страната. Този тип разходи имат потенциала да играят ролята на своеобразен публичен лост за редуциране на рисковете от бедност и социално изключване, само когато те биват насочени към реалните детерминанти на проблема и достигат крайните бенефициенти на системата.

5. Ограничения

Спецификата на използваните статистически данни предопределя основните ограничения на изследването.

Първо – настоящото изследване е насочено към монетарните (икономическите) аспекти на изборния за изследване проблем и не взема под внимание неговото морално възприятие.

Второ – по отношение на разходите за социалното подпомагане, липсва съпоставимост на данните от националните статистически източници на отделните страни. Това налага използване на статистическата платформа Eurostat, като вторична база данни за изследването във втора и трета глава.

Трето – част от данните, обвързани със социалната насоченост на публичните разходи за социално подпомагане са налични едва от 2006 година, което предопределя периода на изследване 2006-2018 г. Към тях се включват показателите „риск от бедност и социално изключване преди и след социални трансфери“.

Системата за социално подпомагане в България обхваща три стълба на социална защита: социални помощи (предоставяни чрез системата на държавните разходи), социални услуги (финансирани и предоставяни предимно на общинско ниво) и социална работа (услуги, оказвани от социални работници). Поради широкия обхват на социалното подпомагане, изследването в дисертационния труд е насочено само към социалните помощи, предоставяни на уязвимите лица под формата на държавни социални трансфери. От тази гледна точка, въпреки, че не са в пълна степен еднозначни за целите на дисертационния труд термините „социални помощи“ и „държавни разходи за социално подпомагане“ ще се използват като синоними.

6. Информационно осигуряване

Методиката на настоящото изследване се базира на общодостъпен информационен ресурс и допълнително получени статистически данни от Министерство на финансите (МФ), Национален статистически институт (НСИ), Министерство на труда и социалната политика (МТСП), Института за пазарна икономика (ИПИ), Българска народна банка (БНБ), отчети на Агенция за социално подпомагане (АСП), дирекции „Социално подпомагане“, фонд „Социална закрила“, европейската статистическа платформа „Eurostat“ за периода 2006-2018 г.

7. Подходи и методи на изследване

За да се установи влиянието на социалните трансфери върху редуцирането на риска от бедност и социална изолация е осъществен анализ на факторите и причините, обуславящи тези явления в отделните области от България. За изследване на зависимостите са използвани панелни данни, които включват както времеви редове (time series), така и моментни данни (cross-sectional). Отклонение от този подход се наблюдава единствено в София (столица), която заради ограничения брой наблюдения е изследвана чрез метода на най-малките квадрати. За всички останали области са приложени панелни модели.

Съставеният в настоящия дисертационен труд панел е балансиран, т.е. броят на наблюденията по години е еднакъв за всички разглеждани единици. Приложеният подход се основава на избор на оценка на модел по методите: фиксиран ефект (Fixed Effect Model; FEM), случаен ефект (Random Effect Model; REM) и на най-малките квадрати (Pooled OLS Model; POLSM). Първият е възприет като по-удачен за сравнение, защото дава възможност за отстраняване на проблема, свързан с изместване на оценките на параметрите на регресията, поради пропуснати променливи в модела. FEM се прилага основно за да се контролират ненаблюдаемите или специфични, за отделните области характеристики. Те се приемат за постоянни през целия период на изследване и могат да влияят върху равнището на риска от бедност и социално изключване.

Всички наблюдения в модела на най-малките квадрати (Pooled OLS Model) се разглеждат като една извадка. Проблемът при него е, че в определени случаи той може да даде подвеждащи резултати. Ето защо за избора между Fixed Effect и Pooled OLS се използва проверка чрез Wald test (тест на Валд). Той „подказва“ по какъв начин могат да се оценят тестовите статистики – чрез Fixed Effect или Pooled OLS.

Изборът между двата модела е възможен чрез Hausman test (тест на Хаусман). Случайните ефекти (RE) са предпочитани при нулевата хипотеза, поради по-висока ефективност, докато при алтернативната - фиксираният ефект (FE), като по-последователни са по-често използвани от изследователите. Ключовата разлика между моделите с фиксирани и случайни ефекти е, че индивидуалният ефект в REM не трябва да бъде свързан с който и да е регресор.

В тази връзка се налага построяването на многофакторен модел на панелна регресия. Той включва: основна независима променлива – общ доход от социални трансфери, както и контролни независими променливи, отчитащи влиянието на факторите на бедността. Фиксира се и зависима променлива, която в случая е относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване преди социални трансфери спрямо общото население за страната. Балансираните съставни панели обхващат периода 2006-2018 г. и включват между 52 и 3445 наблюдения, в зависимост от това колко общини включва дадена област. Изключение прави само София (столица), тъй като към териториалното ѝ подразделение участва само една община.

В дисертационния труд се използват аналитичният и сравнителният метод, хронологичният анализ, статистическото наблюдение и някои математико-статистически и иконометрични средства за анализ под формата на таблици, графики, схематични изображения, систематизиране на емпирични данни и други. Приложен е многофакторен регресионен и панелен анализ. Емпиричното изследване е осъществено с помощта на иконометрични софтуери Software for Statistics and Data Science (STATA), GRETl и Econometric Views (EViews), а някои от изчисленията са изготвени в средата на Microsoft Excel.

8. Апробация

Части от дисертационния труд са публикувани в специализирани научни издания и са презентирани на научни конференции в страната и чужбина. Те са представени в три научни статии и пет научни доклада, един от които е с индексация от платформата на Web of Science на компания Thomson Reuters.

9. Възможности за бъдещи изследвания и приложение на изследването

Бедността се счита за предпоставка за дисбаланси на пазара на труда, забавен процес на икономическо и социално сближаване, растящо социално неравенство и стратификация и други негативни последици на индивидуално и обществено равнище, определящи я като *основен проблем на нашето съвремие*. Поради тази причина и нес-

тихващият обществен интерес към разглежданата категория, дисертацията отговаря на конкретна социална *потребност* за провеждане на задълбочен анализ, осветляващ състоянието на проблема у нас. Идентифицирането на равнището на бедност в страната в конкретен регион, или сред определена целева група е необходимо при изграждане на проекти за създаване на заетост, при формиране на социално-защитни мрежи, при предоставяне на социални услуги и други. Ефективното осъществяване на такава оценка може да допринесе за формиране на нови параметри на политика или проектна дейност, насочени към преодоляване на бедността.

В унисон с гореизложеното, дисертационният труд открива конкретни зависимости между държавните разходи за социално подпомагане и риска от бедност по области в България. Това позволява да се вникне по-дълбоко в проблемите на отделните центрове и да бъдат очертани индивидуалните фактори, определящи бедността и социалното разслоение. В условията на финансова децентрализация и засилване на ролята на местното самоуправление, провеждането на анализа по регионални нива, съответстващи на административно-териториалните единици в страната позволява направените изводи и препоръки да се превърнат в конкретни политики за преодоляване на бедността.

На база установените сила и посока на връзките между разглежданите факторни променливи, разработката предлага конкретни мерки за повишаване на ефективността на социалната система и на политиките „анти-бедност“. Предложените насоки за ограничаване на проблема, обаче засягат само някои от основните детерминанти на бедността. Те по никакъв начин не изчерпват набора от мерки, които могат да бъдат предприети. Извън темата на изследването остава още и влиянието на основни макроикономически фактори, формиращи бюджетната рамка и диктуващи алгоритъма за определяне на държавните разходи за социално подпомагане. Тези проблеми могат да бъдат обект на бъдещи научни изследвания.

II. СТРУКТУРА И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Списък с таблици

Списък с фигури

Използвани съкращения

Увод

ГЛАВА ПЪРВА. БЕДНОСТ И НЕОБХОДИМОСТ ОТ СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ

1. Проблемът „Бедност“

1.1. Многообразие в проявлението на бедността

1.2. Фактори, определящи бедността

1.3. Подходи към измерването на бедността

2. Защитната мрежа на социалното подпомагане

2.1. За и против държавната подкрепа на бедните лица

2.2. Системата на социалното подпомагане в България

3. Държавните разходи за социално подпомагане – инструмент за въздействие върху бедността

3.1. Преразпределението на публичните ресурси –
икономически или социален резултат

3.2. Посоки на въздействието върху бедността

ГЛАВА ВТОРА. ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА БЕДНОСТТА КЪМ СОЦИАЛНОТО ПОДПОМАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ

1. Равнище на бедност

1.1. Профили на бедността в България

1.2. Регионален разрез на бедността и ефектите на основните ѝ
детерминанти

2. Действие на разходите за социално подпомагане в България

2.1. Механизъм за определяне на размера на държавните разходи
за социални помощи, контингент и програми

2.2. Динамика на държавните разходи за социално подпомагане

3. Влияние на политиките „анти-бедност“ в страните от ЦИЕ-10 и България

- 3.1. Бедността в страните от ЦИЕ-10 и България
- 3.2. Ефективност и ефикасност на социалните трансфери в държавите от ЦИЕ-10 и България

ГЛАВА ТРЕТА. ЕМПИРИЧНО ИЗСЛЕДВАНЕ НА ВЛИЯНИЕТО НА ДЪРЖАВНИТЕ РАЗХОДИ ЗА СОЦИАЛНО ПОДПОМАГАНЕ ВЪРХУ РАВНИЩЕТО НА БЕДНОСТТА В БЪЛГАРИЯ

1. Концептуална рамка на емпиричния анализ

- 1.1. База на емпиричното изследване
- 1.2. Методология на иконометричния модел

2. Емпирична оценка на влиянието на социалните трансфери върху детерминантите на бедността

- 2.1. Резултати от изследването
- 2.2. Оценка на извършените тестове

3. Възможности за оптимизиране на държавната подкрепа при редуциране на бедността в България

- 3.1. Добрите практики от страните на ЦИЕ-10
- 3.2. Насоки за бъдещи реформи в България

Заклучение

Литература

Списък на приложенията

Приложения

III. КРАТКО ПРЕДСТАВЯНЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Увод

В увода се аргументират значимостта и актуалността на темата. Представя се кратко резюме на съдържанието на трите глави на дисертационния труд. Дефинират се обектът и предметът на изследването, формулират се научната цел, задачите и основната изследователска теза. Посочват се ограниченията. Конкретизира се и кръгът от въпроси, които остават извън обекта на изследването.

Глава първа.

Бедност и необходимост от социално подпомагане

1. Проблемът „Бедност“

Извършеният теоретичен обзор и анализ на литературата, засягащи проблема „бедност“ очертават широкото многообразие от измерения, форми, проявления и детерминанти, които го обуславят. В духа на тази констатация се извежда и невъзможността за еднозначен отговор на основополагащия въпрос, а именно: „Кой е беден?“. Въпреки екзистенциалността на разглежданата проблематика може да се твърди, че липсва общоприета дефиниция за понятието „бедност“, а формулирането на универсални определения може да доведе до диференцирани резултати. От една страна, осигуряването на международна съпоставимост предполага използването на унифицирани дефиниции и хармонизирани методики. От друга – трябва да се отчете необходимостта от определена гъвкавост, за да може дефиницията за бедност да бъде наистина значима в специфичен за конкретна държава контекст. На тази база, в настоящия дисертационен труд, като дефиниция се извежда, че *бедността представлява оцетеното благосъстояние на онези лица, чиито доходи или основни потребителски разходи са под определения обществено приемлив минимален праг.*

Изследването достига до заключението, че едно от основните предизвикателства свързани с проблема „бедност“ е оформянето на ясна представа за условията, които я пораждат. Такова разбиране е необходимо за разработване на ефективна стратегия за превенция. Тъй като няма основание да се смята, че първопричините за бедността са едни и същи навсякъде, то основна стъпка в изследването трябва

ва да бъде определянето на детерминантите, които я съставят.

Погледът към благосъстоянието предоставя размисъл за природата на неравенствата в обществото, които най-общо можем да разгледаме от икономически и социален аспект. *Икономическото неравенство* обхваща несъразмерностите в разпределението на *монетарните ресурси* (активи и доход) в рамките на населението и въздейства върху размера на консумацията на стоки и услуги от индивидите и техните домакинства. На база представените аргументи в настоящият дисертационен труд се оформят два базисни варианта при измерването на бедността. При първия се извежда необходимостта от използване на само едно измерение, т.е. изследване на монетарна бедност, което включва определяне както на абсолютна, така и на относителна бедност. В по-сложния вариант – за обхващане на различните измерения на бедността може да се приложи многоизмерният подход, който освен монетарната бедност обхваща материалната, човешката и т.н. В действителност бедността не винаги е отражение на реалните икономически и социални неблагополучия. Някои изследвания отчитат, че в много държави формирането на профил на бедността не е достатъчен атестат, за да се установи реалната степен на ощетяване, спрямо промените в маргиналният доход, който не кореспондира с влошения жизнен стандарт. За да бъде постигнато благоденствие за индивидите е необходимо наличие на възможности за интегриране на пазара на труда, адекватна социална защита, както и разширяване на достъпа до различни нематериални аспекти на живота като здраве, образование и други. При това положение най-обхватното измерване на бедността, приложено и в настоящия дисертационен труд, е както чрез разгледаните монетарни показатели, така и чрез непарични многоизмерни индекси, които да отчитат интензивността на различните видове лишения, с които бедните хора трябва да се справят.

2. Защитната мрежа на социалното подпомагане

Като основен механизъм за въздействие срещу явлението бедност е противопоставена системата за социално подпомагане. В изложението към настоящия дисертационен труд се акцентира върху необходимостта от държавна подкрепа на бедните лица чрез парични трансфери или други немонетарни блага, с цел ефективно социално включване.

Социалното подпомагане е публична система, предоставяща

финансова помощ и/или услуги на граждани с цел задоволяване на основни жизнени потребности, когато такива не могат да бъдат осигурени с труд, или чрез други законово установени възможности. Въз основа на постановките в българското законодателство, социалното подпомагане е изградено върху три основни стълба – социални помощи, социални услуги и социална работа. Поради спецификата¹ на изследването работата в дисертационния труд се съсредоточава върху първия от тях – социалните помощи. Основен обект на подпомагане е домакинството, а самите социални помощи се разглеждат като публични трансфери, целящи допълване на доходите на засегнатите групи лица до един предварително фиксиран, обществено приемлив праг. В България за такъв се приема относителната линия на бедност.

Въпреки дискуссионния характер и целесъобразността на държавната намеса в борбата с бедността нейната обосновка се свежда от една страна до моралния аспект, разглеждащ нищетата като явление, влизащо в противоречие с правата на всеки човек за достойно съществуване. От друга страна, бедността, като феномен не е оправдана икономически. Тя намалява потреблението и така оказва неблагоприятно влияние върху цялата система на общественото производство.

Държавна подкрепа се налага и поради общественото разслоение по етнически, религиозни, имуществени и дори политически признаци. В този смисъл правото на социално равенство и смекчаване на общественото разслоение, следва да бъдат държавен приоритет, а смисълът на преразпределението е *гарантирането на един минимум от доходи на социално слабите групи, така че те да не разчитат само на доброволна частна благотворителност*.

Разбира се, трябва да се отчете и въздействието на преразпределителните процеси върху общата икономическа ефективност. Тук на преден план излиза проблемът за съгласуването на социално-справедливото преразпределение на доходите с икономическата ефективност. *Постигането на по-голямо социално равенство и справедливост изисква допълнителни разходи, които водят до загуба на икономическа ефективност*. Затова между справедливостта и ефективността съществува обратна зависимост. Това обаче не трябва да се тълкува като теза, отхвърляща преразпределението на доходите,

¹ С оглед на ограничения обхват на изследването обект на анализ са социалните помощи. Те са предоставяни под формата на трансфери. Другите два клона (социална работа и услуги) са децентрализирани.

а като аргумент за избор на *такива инструменти, при които разходите по преразпределението да постигнат оптималност*. В този смисъл социалната защита е необходимо да бъде интегрирана в дългосрочната политика за икономическо развитие на всяка страна и да бъде ориентирана към осигуряване на адекватен жизнен стандарт, здравеопазване и образование. Оттук и оптимизирането на общия бюджетен разход, в частност държавните разходи за социално подпомагане и ефективното им насочване се извеждат като гарант за социалния ефект на държавните програми, реализиращи преразпределение на публичните финанси и блага.

3. Държавните разходи за социално подпомагане – инструмент за въздействие върху бедността

Критичното предизвикателство пред правителствата е да постигнат баланс между разходите, фокусирани предимно върху икономическия растеж и тези, които се свързват със социалната защита и в частност социалните трансфери. Трудно е да се определи количествено въздействието на държавните разходи за социално подпомагане, тъй като техните ефекти са сложни и могат да варират в зависимост от състава на растежа, политиките и условията в дадена държава или общност.

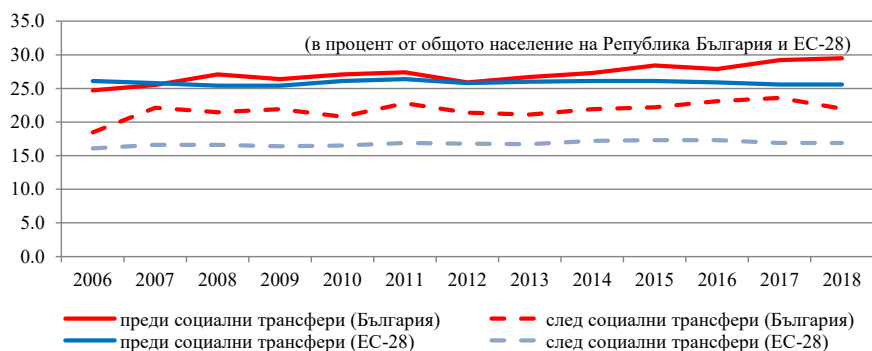
Държавните разходи могат да окажат положително въздействие върху бедността по два пътя. От една страна те могат да бъдат ориентирани към редуциране на бедността чрез насърчаване на икономическия растеж по сектори. Това е моделът, при който се поддържат поконсервативни нива на социални помощи за сметка на инвестиции в здраве, образование, инфраструктура, човешки ресурси и други. При това въздействие се очаква по-дългосрочен ефект. От друга страна, чрез разходите за социални трансфери се осъществява директно въздействие върху равнището на бедността. По този начин се преследва краткосрочният ефект върху бедността. Извършеният обзор на литературата не дава основание еднозначно да се определи силата и посоката на тази връзка. При една група изследвания се наблюдава силно отрицателно влияние между разходите за социално подпомагане и бедността, докато при други такова не се открива. Това може да се обясни с използването на някои индикатори, даващи оценка за влиянието на публичните разходи. Такива са ефективността и ефикасността, които се оказва, че не винаги могат да бъдат коректно определени.

Глава втора. Предизвикателства на бедността към социалното подпомагане в България

1. Равнище на бедност

Профилът на бедността най-общо се разглежда в две ситуации – преди получаването на социалните трансфери и след това. В тази връзка на фигура 1 е представена съпоставка в нивата и динамиката на бедността в България в сравнителен аспект със средни стойности за Европейския съюз. Прави впечатление, че средно за ЕС-28 нивата на бедността преди и след трансфери се движат в относителна устойчивост и успоредност.

От друга страна в България се забелязва една по-сериозна динамика през годините. Между 2010 г. и 2012 г. се отчитат колебания, които могат да се обяснят с икономическите ефекти от глобалната икономическа криза. От 2013 г. отново започва поетапно покачване на бедността, отчетена както преди, така и след получаването на социалните трансфери. Разкрива се ситуация, при която вместо да бъде изкоренена, бедността в България плавно нараства. Това до известна степен е във връзка и с факта, че измерването е на база относителна бедност. Заради изпреварващото нарастване основно на високите доходи и по-бавното нарастване на ниските, се увеличава стойността на средните доходи. Линията на бедност се измества нагоре и повече лица остават под нея.



Фигура 1. Сравнение в динамиката на риска от бедност за България и страните членки на ЕС-28 в периода 2006-2018 г.

Източник: Eurostat (online data code: ilc_li10 и tipslc20).

От графиката ясно се вижда, че до 2014 г. нивата на риск от бедност преди трансфери в страната ни са близки до средните за ЕС-28, а след това нарастващо ги изпреварват. Тук е редно да се отчете разликата, която се получава след въздействието на социалните помощи. За ЕС-28 ефектът от тях е значителен и се изразява в почти двойното намаляване на риска от бедност. Редукцията на бедността, вследствие социалните трансфери за целия период е около 9-10%. Обяснение за това може да се търси както в щедростта на системите за социално подпомагане в по-силно развитите европейски страни, така и в по-ефективната им работа.

От разглежданата динамика става ясно, че публичната система за социално подпомагане има съществено значение за редуциране на анализирания риск. И все пак нивата на бедност в България преди и след трансфери се движат почти паралелно, т.е. ефектът от социалните помощи е идентичен и се колебае между 6-8% за целия разглеждан период. Един положителен сигнал дава разтварянето на ножицата между двете равнища през 2018 г. Липсата на категорични данни за 2019 г. не позволява да се прецени каква тенденция може да се очаква. Все пак за момента може да се предположи, че *целите на социалната политика у нас се свързват по-скоро с превенция в нарастването на нивата на социални лишения, но не и с редуцирането им*. Подобно заключение може да се направи и спрямо страните от ЕС-28.

Установяването на териториалните измерения на бедността дава възможност да се вникне по-дълбоко в проблемите на отделните центрове и да бъдат очертани индивидуалните фактори, определящи бедността и социалното разслоение. Областите², като самоуправляващи се териториални общности имат необходимия административен капацитет, за да поемат инициативата за реализиране на мерки и политики „анти-бедност“ на местно равнище. Те са основните единици, разполагащи със структури и административен капацитет за усвояване на предприєдинителните и структурните фондове на ЕС. Ето защо основната част от анализа на регионалните измерения на бед-

² Съгласно действащата нормативна уредба територията на страната е разделена на 28 области, всяка от които обхваща една или няколко общини. Към 2020 г. страната е разделена на 6 статистически района, 28 области и 265 общини.

ността е приложена към проявлението ѝ на областно ниво (NUTS-3)³.

Очертаните регионални характеристики обуславят индивидуален профил на бедността, както и разграничават различни детерминанти на риска от социално изключване сред разглежданите региони. Този извод е особено важен, що се отнася до социалните политики, свързани с човешкия капитал, пазара на труда и образованието. Разглежданите специфики предполагат изолирани политики и в доходното преразпределение. Установените различия в равнището на материални лишения между регионите в България подчертават необходимостта от целенасочено и диференцирано териториално въздействие, отчитащо местните социално-икономически условия и особеностите на проявление на бедността.

2. Действие на разходите за социално подпомагане в България

Предоставянето на социални помощи в България се регламентира чрез няколко закона, правилници за прилагане, наредби и указания за допустимост⁴. Последните определят правата, условията и сроковете за отпускането им. Поради изключително широкия обхват на законовата база, свързана с разглежданата материя, в практиката често възникват ситуации, които изискват или налагат промени в нормативната уредба. Това прави трудно проследяването на динамиката на броя на хората, в зависимост от държавата и средствата, с които биват подпомагани, тъй като промените в законовото основание за отпускането на една или друга помощ често водят и до промени при метода на отчитане и мониторинг на изразходването на въпросни-

³ Класификацията NUTS (на френски: Nomenclature des unités territoriales statistiques; „Обща класификация на териториалните единици за статистически цели“) е на три нива: NUTS-1 – 2 зони (региони) – Северна (Северозападен, Северен централен, Североизточен и Югоизточен) и Южна България (Югозападен и Южен централен); NUTS-2 – Югозападен, Южен централен, Югоизточен, Североизточен, Северен централен и Северозападен райони за планиране и NUTS-3 – 28 области.

⁴ Закон за социалното подпомагане, Закон за хората с увреждания, Закон за ветераните от войните, Закон за военноинвалидите и военнопострадалите и правилниците за прилагането им, Закон за семейните помощи за деца, Закон за закрила на детето, Закон за пътищата (чл. 10 в), Закон за здравното осигуряване, Наредба № РД 07-5 от 16.05.2008 г за отпускане на целева помощ за отопление (изм. и доп. ДВ. бр. 56 от 6 юли 2018 г.), Наредба за условията и реда за осъществяване и контрол на дейностите по предоставяне на помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания и медицински изделия, посочени в списъците по чл. 35 г, Кодекса за социално осигуряване и други.

те средства. Основен фактор, влияещ върху лицата в зависимост от държавата са промените в правната рамка, засягащи отпускането на социални помощи.

Въз основа на извършения анализ на нормативната уредба в страната изследването достига до констатация за липсата на еднозначно дефиниран алгоритъм (методика) за определяне на размера на държавните разходи за социални помощи в националното законодателство. Едно подобно уточняване и систематизиране на правилата ще допринесе за изясняване и на социално-икономическите фактори, обуславящи необходимостта от даден трансфер. Задължителен компонент от цялостния алгоритъм е и ефектът на публичните трансфери върху факторите, определящи бедността. Ясните правила и обоснованата целесъобразност поставят добра база за последващо търсене на „пътища“ към оптимизиране на социалната система и подобряване на общественото благосъстояние.

Размерът на държавните разходи за социално подпомагане запазва приблизително константни нива в относително и абсолютно изражение. Не е такова състоянието на тези за социално осигуряване, подпомагане и грижи. Докато относителният им дял в БВП търпи слаби колебания, то в абсолютните им стойности се отчита непрестанен ръст, неподвластен на икономическата конюнктура. За периода 2000-2018 г. държавните разходи за социално осигуряване, подпомагане и грижи нарастват 3.5 пъти, докато тези само за социално подпомагане – 4.1 пъти. Това се обяснява с факта, че социалната политика все още е догонваща и поради наличието на значителната бедност прилага мерки, изпреварващи макроикономическото развитие. Понижение се наблюдава единствено през 2014 г., свързано със съживяването на икономиката след финансовата криза, както и през периода 2017-2018 г. Последният период може да се характеризира с възстановяването на пазара на труда, оказващо положителен ефект върху разходите за социално подпомагане. Данните от последния отчет на Агенцията за социално подпомагане показват спад в броя на бенефициентите по почти всички програми, както и намаляване на изразходваните средства по много от тях. Това от своя страна недвусмислено доказва, че съществува връзка между разходите за социално подпомагане, икономическата активност и социалния статус на лицата.

Интерес предизвиква и разпределението на социалните помощи по области в страната. Прави впечатление относителният им ръст за

разгледания период. Ако през 2006 г. те се изчисляват на 175.5 лв. средно за страната, то през 2018 г. размерът им се равнява на 428.7 лв. Изнесените данни не позволяват да се установи ясна закономерност при разпределението на социалните помощи, спрямо риска от бедност по области в страната. От една страна ефектът от социалните трансфери в определени райони изглежда логичен на фона на броя на бедните лица – по-големият социален бюджет оправдава по-малкия брой застрашени от риск. От друга страна, по-големият размер на помощите в редица области изглежда неоправдан, тъй като непосредственият ефект върху редуцирането на броя на уязвимите е слаб. В същото време в отделни региони ниските нива на социални плащания не са причина за изостряне на риска от бедност, т.е. в тях трансферите са или изключително ефикасно средство за справяне с проблема, или те просто не са основен фактор, формиращ бедността. Съществената разлика в размера и въздействието на социалните помощи говори за ясно изразено доходно разслоение на областен принцип и различен ефект на основните детерминанти на бедността.

3. Влияние на политиките „анти-бедност“ в страните от ЦИЕ-10 и България

За да се очертае една по-широка картина на борбата с бедността в България, настоящият дисертационен труд представя едно своеобразно сравнение в нивата на депривация сред страните от ЦИЕ⁵, които освен пълноправни членки на ЕС са и бивши социалистически държави. В рамките на този етап от тяхното развитие до 1990 г., в нито една от разглежданите икономики бедността не е призната като социален риск. Заради наследството от социалистическия режим и се очаква тези страни да са на сравнително близки нива на икономическо развитие и въздействие на социалната система.

Въпреки очакванията изследването доказва, че през целия разглеждан период 2006-2018 г. България изостава в борбата с бедността спрямо осреднените показатели за държавите от ЦИЕ-10. Твърдението идва на фона на високите нива на изплащаните социални помощи, като процент от линията на бедност. Това предопределя необходимостта от по-задълбочен анализ на причините за подобна девиация.

⁵ Към тях се отнасят България, Румъния, Полша, Литва, Латвия, Унгария, Чехия, Естония, Словения и Словакия.

За да се очертаят перспективи за развитие и подобрене в системата, е необходимо да се разгледа в дълбочина ефективността ѝ и дали вложените средства водят до значими резултати сред уязвимите групи от населението. Важно е да се анализира способността на социалната система да достига до своите бенефициенти и да се оцени каква част от потребителските разходи на бедните са реално компенсирани.

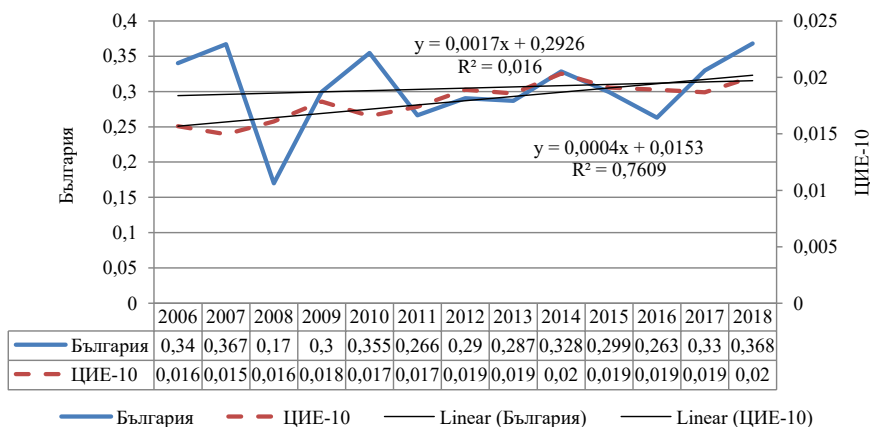
От направения в настоящия дисертационен труд сравнителен анализ се очертават два важни момента:

- (1) социалните трансфери намаляват бедността и
- (2) равнището на бедност в България след трансфери е по-високо не само спрямо средното за ЕС, но и спрямо средното за ЦИЕ-10.

Очевидно, взети сами по себе си социалните трансфери в страната ни не са достатъчни за преодоляването на бедността. Същевременно те не са неограничен ресурс, а са средства, преразпределени чрез държавния бюджет и финансирани за сметка на данъчното облагане. Затова дискусиата до каква степен може да се разширява тяхното преразпределение, опира до постановките за ефективност и ефикасност. Изчисляването на тези два показателя дава възможност за извеждане на една по-категорична оценка на влиянието на социалните трансфери върху бедността в страната. Като база за изчисление се използват формулите на Avgam (2016: 435, 436). Тъй като в дисертационния труд оценката на ефективността и ефикасността се извършва на база данни за общия разполагаем нетен доход на еквивалентна единица⁶, *двете формули са модифицирани* за целите на изследването.

От фигура 2 се очертава ясна тенденция за относително *запазване на нивата на ефективността* на разходите за социални трансфери в България. Това само по себе си говори за липсата на отчетлив напредък за решаване на проблема „бедност”. Крайният реален ефект от финансовата подкрепа на бедните е само поддържане на константност в нивата на риска от бедност за разглеждания период. Не така стоят нещата в ЦИЕ-10 обаче, където е налице тенденция към оптимизиране на ефективността на социалните трансфери. Данните говорят за изразена стабилност на показателя дори и през периода на икономическата криза, когато разглежданите коефициенти запазват своите относителни стойности.

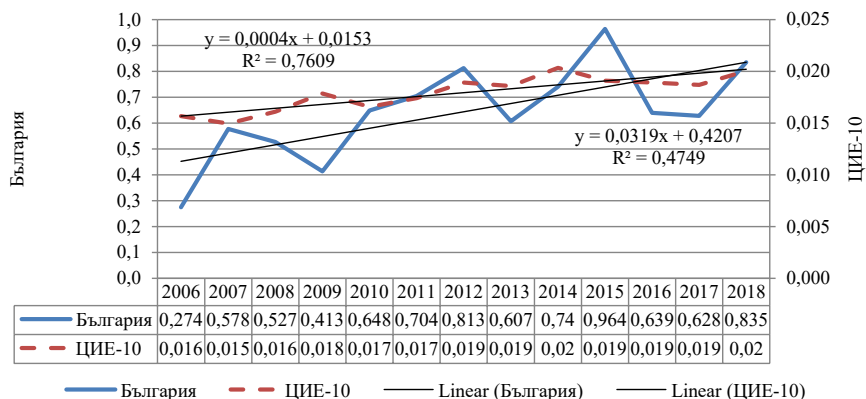
⁶ Той изравнява дохода на отделните членове на едно домакинство и позволява да се разглеждат едновременно всякакви по големина домакинства.



Фигура 2. Ефективност на държавните разходи за социални трансфери в ЦИЕ-10 и България (2006-2018 г.)

Източник: Собствени изчисления по данни от Eurostat и НСИ.

В България се наблюдава по-плавен, но все пак положителен темп в динамиката на показателя ефикасност (фигура 3). Прави впечатление относително слабата волатилност на показателя и за двата изследвани обекта. За ЦИЕ-10 резки пикове не се отчитат, докато в България най-висока амплитуда се наблюдава в периода преди и по време на икономическата криза. Може да се предположи, че основна причина за отчетената динамика е не толкова забавянето на икономиката, а по-скоро влизането в сила на редица оптимизационни мерки, съгласно Националната програма за реформи 2011-2015 г. в подкрепа на заетостта, борба с бедността и целите по стратегия „Европа 2020“. Очертаните тенденции говорят за отчетлив прогрес в посока подобряване на ефикасността на социалните помощи. И все пак не липсват примери, където този ефект е непълноценно оползотворен. Такива в това отношение са програмите за хора с увреждания, които през последните години биват „източвани“ неправомерно от бенефициенти въз основа на некоректни медицински експертизи.



Фигура 3. Ефикасност на държавните разходи за социални трансфери в ЦИЕ-10 и България (2006-2018 г.)

Източник: Собствени изчисления на база данни от Eurostat и НСИ.

Тъй като изследването прави качествен анализ, т.е. дава само насоката на развитието на индикаторите, то не може точно да се отчете с колко България изостава спрямо държавите от ЦИЕ-10. Прави впечатление обаче ефективността на публичните разходи в България, която запазва относително константна величини за разгледания период. Този притеснителен факт предопределя необходимостта от оптимизирани политики в сферата на социалното подпомагане, а реформите сами по себе си могат да бъдат базирани на опита и добрите практики, реализирани в някои от страните от ЦИЕ-10.

Глава трета. Емпирично изследване на влиянието на държавните разходи за социално подпомагане върху равнището на бедността в България

1. Концептуална рамка на емпиричния анализ

Настоящият статистически анализ се фокусира върху въпроса доколко и как разходите за социално подпомагане съдействат за директно намаляване на бедността в страната. На първо място се изследва влиянието на основните фактори за бедността, преди да е включен ефектът на въздействие на социалните трансфери, а след това се разглежда и ефектът на изплатените социални помощи върху риска от бедност и определящите го детерминанти.

Основна статистическа единица на изследването е *домакинството* на съответната област. Отправна точка за това е фактът, че релацията „бедни“-„небедни“ се базира на този измерител. Респективно, при изчисляване на размера на изплащаните социални трансфери МТСП прилагат своите данни именно на това ниво.

За построяване на емпиричните модели по области се използва система от общоприети показатели за обективна оценка, които са изведени в предходните глави на настоящата разработка. С оглед наличността на данните и прилагането на балансирано изследване, *времевият обхват* на използваните модели се фиксира за периода 2006-2018 г.

Териториалният обхват на емпиричния анализ са областите от NUTS-3 на Република България, обхващащи площта на цялата страна и включващи 100% от работещите и уязвимите групи лица. За различните териториални единици се извършва сравнение на развитието между тях и спрямо средните показатели за страната. Основните изводи и заключения следват логиката на различните политики, които се формират на най-високо ниво (държавата).

Тематичният обхват на емпиричния анализ покрива следните основни направления:

- икономическо развитие – заетост и безработица, пазар на труда;
- социално развитие – демография, образование, социални помощи.

За построяване на количествено изследване са използвани няколко макроикономически променливи. За нуждите на анализа се възприема многоизмерния индикатор с аргумента, че той позволява освен по-точна класификация на приходните компоненти в домакинството, в което число влизат и трансферите от социални помощи, но също така оценява влиянието и на допълнителни фактори, изведени и формулирани върху основните немонетарни детерминанти за социално разслоение.

Построените многофакторни модели на панелна регресия включват: *основна независима променлива* – общ доход от социални трансфери, както и *контролни независими променливи*, отчитащи влиянието на факторите на бедността. Фиксира се и *зависима променлива*, която в случая е относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване преди социални трансфери, спрямо общото население за страната.

За анализа на връзката „риск от бедност и социално изключване – социални помощи“ е използван многофакторния регресионен модел представен чрез формула 1:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_v X_{itv} + \beta_{1i} X_{10} + u_i + \varepsilon_{it} \quad (1),$$

където:

- Y_{it} е относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване преди/след социални трансфери спрямо общото население за страната в област i в година t .

- показателят β_0 е свободен член (constant; нямащ икономическа интерпретация), а β_1 и β_v (обикновен коефициент на регресионното уравнение – показва промените, които настъпват в явлението следствие при единица промяна във фактора).

- основната независима променлива е X_{10} . Тя представя средногодишния общ доход от социални трансфери на домакинство в дадена област, измерена като дял от общия доход за страната.

- X_{itv} е вектор на контролни променливи, които включват: БВП на човек от населението (X_1), общ доход от работна заплата (X_2), общ доход от самостоятелна заетост (X_3), общ доход от регулярни трансфери от други домакинства (X_4), общ доход от собственост (X_5), регистрирани продължително безработни лица (X_6), държавни разходи за образование (X_7), брой завършили основно образование (X_8) и държавни разходи за здравеопазване (X_9).

Разгърнатата форма на модела може да бъде представена чрез формула 2, която не отчита въздействието на социалните помощи, а идентифицира връзката между зависимата променлива и отделните детерминанти на бедността:

$$Y_{itBEFORE} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + u_i + \varepsilon_{it} \quad (2),$$

където $Y_{itBEFORE}$ е относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване преди социални трансфери спрямо общото население за страната в област i в година t .

Отчитането на влиянието на социалните помощи налага съставянето на нов модел и той е представен във формула 3:

$$Y_{itAFTER} = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \beta_6 X_6 + \beta_7 X_7 + \beta_8 X_8 + \beta_9 X_9 + \beta_{10} X_{10} + u_i + \varepsilon_{it} \quad (3),$$

където $Y_{itAFTER}$ е относителен дял на населението в риск от бедност и социално изключване след социални трансфери спрямо общото население за страната в област i в година t .

Приложното изследване определя статистическата значимост на данните, тяхната сила и посока на въздействие. За целта чрез различни емпирични тестове се констатира доколко извадката е представителна по отношение на общата съвкупност. Чрез иконометрични модели тя е оценена като цяло (на ниво България) или чрез отделни нейни части (28-те области съгласно NUTS-3). Така, посредством оценка на параметрите на съответните модели и извършване на статистическа проверка на адекватността на получените резултати се изчисляват обобщени показатели, формиращи риска от бедност и социално изключване в България за разглеждания период.

2. Емпирична оценка на влиянието на социалните трансфери върху детерминантите на бедността

За целите на настоящата дисертация са изготвени *58 модела, като в тях се включват 28 области и изчисления общо за страната*. Разработените емпирични тестове за всяка изследвана единица са съответно *по един модел без и един със отчитане влиянието на социалните помощи*.

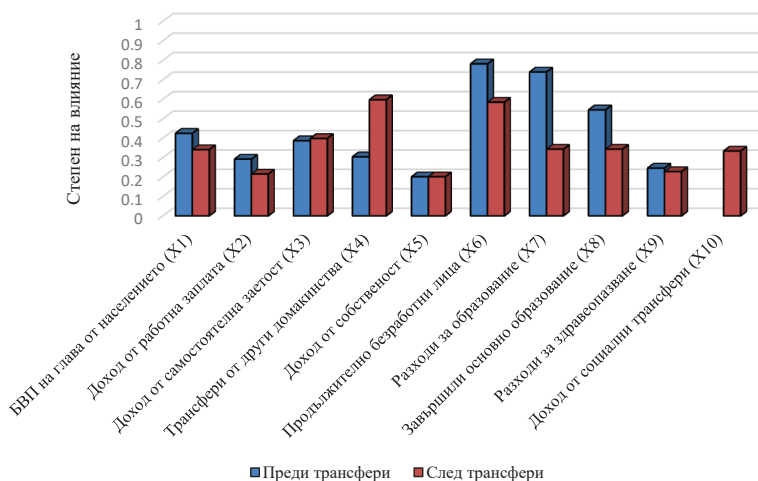
Проверката за стационарност се осъществява чрез прилагане на тестовите на Харис-Цивалис и Левин-Лин-Чу. В този случай всички изследователски процедури са проведени с иконометричен софтуер STATA. Резултатите им са проиграни според надеждната оценка на Newey-West чрез ядрата „Bartlett“ и „Parzen“ и информационните критерии на Акайке (AIC) и на Шварц (SIC). Получените стойности при наличие на първи разлики са използвани в последващия иконометричен анализ. В този си вид те придобиват икономически смисъл на темп на изменение спрямо съответната базова променлива. Чрез тестовите за стационарност се „обира“ автокорелацията в остатъчните елементи. Те са валидни при тестване на двата модела от дадена област, т.е. с и без прилагане на социални помощи.

Логиката на анализа продължава с проверка за наличие на причинно-следствени връзки между показателите чрез тест на Грейнджър. В допълнение за всички индикатори от изследваните области е изготвен тест за адекватност чрез критерия на Fisher. Отчетен е и коефициентът на детерминация (R^2). Реалните проблеми от прилага-

нето на тестовете за мултиколинеарност, хетероскедастичност и автокорелация се отстраняват чрез опцията за премахване на грешките (Robust (HAC) standard errors) за всеки един от панелите. Последните са тествани чрез модела на фиксираните ефекти (FEM).

Резултатите от направеното изследване доказват, че всеки един от районите в страната се характеризира с различен по брой и вид детерминанти на бедността. Представените корелационни връзки показват тези зависимости, чиято установена сила е умерена⁷, или с по-високо въздействие спрямо риска от бедност в страната. Променливите, които не попадат сред обобщените резултати отстъпват по степен на значимост и ефект върху социалното благосъстояние. Отсъствието им обаче не означава, че при тях липсва какъвто и да е принос към проблема.

Резултатите от изследователската задача установяват, че към детерминантите, оказващи най-силно влияние върху риска от бедност в България, могат да се причислят делът на *продължително регистрирани безработни лица* и *разходи за образование*. Тяхното въздействие се оценява като високо спрямо риска от бедност (фигура 4).



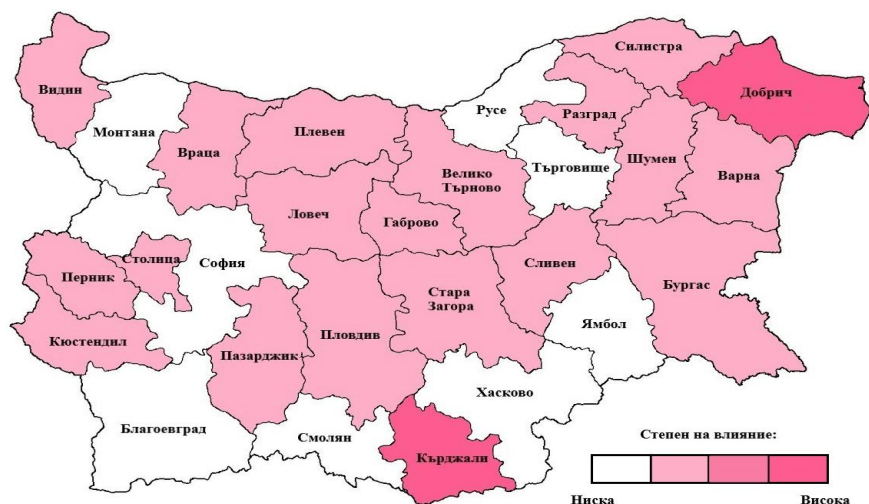
Фигура 4. Степен на влияние на анализираните детерминанти на бедността в България за периода 2006-2018 г.

Източник: Собствени изчисления.

⁷ Ако коефициентът на Pearson е със стойности от 0.1-0.3 (-0.1 - -0.3) то корелационната зависимост е слаба, в диапазона 0.3-0.5 (-0.3 - -0.5) е умерена, а за границите 0.5-1.0 (-0.5 - -1) – висока.

От умерена до значителна сила на връзка е установена за показателите икономическото развитие и стандарта на живот, представени чрез *БВП на глава от населението*, *брой завършили основно образование*, както и *общ доход от регулярни трансфери от други домакинства*. Останалите независими променливи (*общ доход от работна заплата*, *доход от самостоятелна заетост*, *доход от собственост и разходи за здравеопазване*) оказват по-скоро локално въздействие върху отделни области в страната.

Данните от последните години, представящи нивата на риска от бедност без и със отчитане на социални трансфери, подчертават положителния ефект на този вид публична подкрепа върху общественото благосъстояние. Това е видимо не само сред най-богатите или най-бедните области, но и сред останалите райони, включени в обекта на анализ.



Фигура 5. Степен на влияние на социалните трансфери върху риска от бедност по области в България за периода 2006-2018 г.

Източник: Собствени изчисления.

Резултатите от изследователската задача обаче дават по-скоро противоречиви оценки за *ефикасността* на системата. Регистрираната повсеместна слаба до умерена обратна корелационна зависимост (фигура 5) показва, че *увеличаването на трансферите няма да*

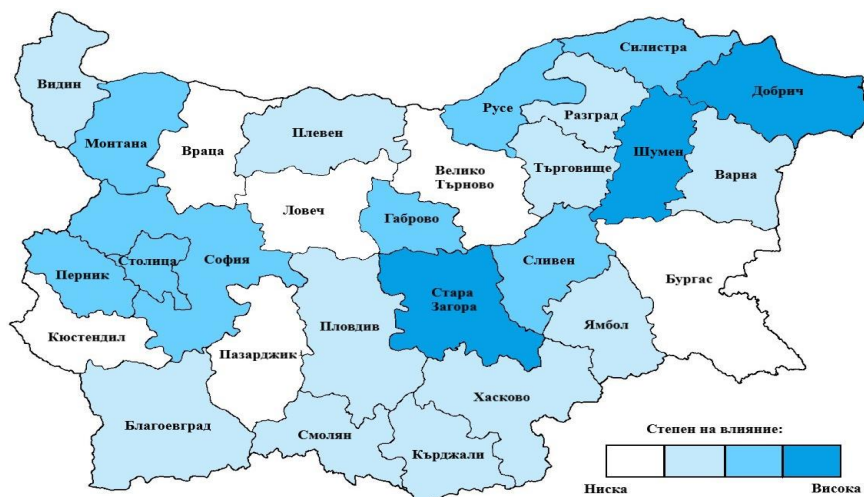
доведе до качествено подобряване на общественото благосъстояние, поради липсата на достатъчно силна връзка между риска от бедност и социалните плащания. Това на практика означава, че социалните трансфери нямат потенциала да въздействат върху риска от бедност в по-голямата част от регионите в страната. Изключения правят областите Добрич и Кърджали, където директните плащания се оказват силен инструмент за превенция срещу социалното изключване.

Гореизложените резултати се тълкуват по няколко начина. От една страна, като причина за слабата връзка между бедността и системата на социално подпомагане се разглежда щедростта и обхвата на последната. В действителност размерът на помощите може да бъде до такава степен неадекватен, че да предопредели тяхното слабо въздействие върху социалната депривация. Макар и условно тази хипотеза може да бъде приета и обоснована с някои от основните изводи на глава втора, а именно, че *целите на социалната политика у нас се свързват по-скоро със запазване на нивата на бедност, но не и с нейното редуциране.*

Получените резултати могат да бъдат обяснени и с възможността социалните плащания да имат по-силно изразен немонетарен ефект, който да бъде насочен към детерминантите на бедността. Именно с цел проверка на тази хипотеза е построена фигура 6, представяща степента на влияние на социалните трансфери върху детерминантите на бедността.

От фигура 6 се вижда, че въздействието на разходите за социално подпомагане върху причинителите на бедността е силно поляризирано. Открояват се областите Добрич, Шумен и Стара Загора, където липсата на директен ефект от социалните трансфери върху риска от бедност се компенсира със силното им влияние спрямо основните детерминантите на бедността. Значима връзка се открива още в Силистра, Русе, Сливен, Габрово, Монтана, Перник, София и София – столица. Във всички останали общо 17 области в страната въздействието на социалните трансфери върху детерминантите на бедността се оказва със слаба до умерена сила. Това по-скоро отхвърля горната хипотеза и доказва твърдението, че държавните разходи за социално подпомагане и в частност тези от социалните трансфери *оказват недостатъчно силно въздействие върху основни фактори,*

формиращи риска от бедност, за разгледаните административни единици в България.



Фигура 6. Степен на влияние на социалните трансфери върху детерминантите на бедността по области в България за периода 2006-2018 г.

Източник: Собствени изчисления.

Установената зависимост доказва необходимостта от мерки осигуряващи по-тясната обвързаност на системата на социално подпомагане с факторите, детерминиращи социалното изключване. Акцентът следва да бъде поставен върху потенциала и възможностите пред програмите за социално подпомагане, както и тяхното интегриране в политиките за *трудова заетост* и *образование*, обуславящи в най-голяма степен риска от бедност в страната.

3. Възможности за оптимизиране на държавната подкрепа при редуциране на бедността в България

Справянето с бедността е сред основните задачи на съвременното общество и приоритет на социалните политики в България. Въпреки това, отчетеният напредък е малък, а темповете за справяне с проблема незадоволителни, с оглед целите на стратегия „Европа 2020“. Представените до тук резултати показват необходимостта от

ефективни социални и икономически мерки в борбата с бедността и социалното изключване. Ясно е, че за да се постигне по-значим напредък е необходимо преразглеждане на разпределението на публичните разходи – задача, чието балансирано решение е трудно за намиране в контекста на икономическата действителност. Няколко са пътищата, които дават ясна насока в борбата с бедността сред рисковите групи. Това са политики за социални трансфери и услуги, тези свързани с трудовата заетост и не на последно място – подкрепа за развитието на образованието, като основен инструмент за справяне със социалните лишения.

Независимо, че България осъществява политики и мерки сходни с тези на другите страни-членки на ЕС по описаните по-горе приоритети, вътрешното структуриране на обществото, както и различията на отделните единици в Съюза не означава, че тези „добри практики“ могат да бъдат директно имплементирани в местните условия. Тяхната ефективност, до голяма степен зависи от цялостния социално-икономически контекст. Ето защо е редно да се разгледат ефективни социални политики, доказани в период на високи нива и наличие на дълбока бедност, ниско благосъстояние, лошо качество на живот за големи групи от населението, демографска криза и обществено разслоение.

Особен интерес представлява опитът от социално-икономическия преход сред държавите от ЦИЕ-10. Добрите практики на страни като Чехия, Словакия и Унгария, считани за най-стабилно представящи се в борбата с бедността, сред разглежданите държави са анализирани като възможен пример за бъдещи реформи в България.

Въпреки, че България взема участие в инициативите по Европейската платформа за борба с недекларирания труд и механизмите за формализиране на неформалната икономика към настоящия момент по-скоро липсват резултати, отговарящи на огромната обществена значимост на проблема. В тази връзка, една положителна стъпка за гарантиране на правата на уязвимите и редуциране на „сивата бедност“, ще бъде създаването на национална платформа за засилване на сътрудничеството на институциите, социалните партньори и неправителствени организации, по подобие на Европейската платформа за борба с недекларирания труд и по примера на Чехия.

Чехия безспорно е интересен случай по отношение на провежданите реформи в системата за социално подпомагане. Разгледани са

възможностите България да следва нейния добър пример по отношение на интеграцията на хора с увреждания, като подобри ефикасността на средствата, заделени в това направление, чрез ясно ограничаване на кръга от бенефициенти по програмите за подпомагане.

Словакия може да се счита за пример за създаването на подходяща конюнктура за баланс между стопанска ефективност и социална справедливост. България може да използва нейния опит спрямо активните политики на пазара на труда (АППТ), осигуряващи необходимата координация между социалното подпомагане, социалните услуги и мерките по заетостта. В дисертационния труд се прави анализ за перспективите за внедряването на АППТ, които да бъдат насочени към дългосрочно безработната, но трудоспособна, част от населението и проектирани по начин, увеличаващ стимулите за работа. Участието на уязвимите лица в тези програми, чрез обучение под формата на квалификация и преквалификация или чрез активно търсене на работа е очертано, като предпоставка за получаване на взаимни отговорности и ползи за цялото общество.

България би могла да следва добрия пример на Унгария по отношение на политиките за подобряване на достъпа на уязвимите групи до обучение. Особено внимание трябва да се обърне на развитието на концепцията за образование и квалификация в рамките на *ученето през целия живот* (life-long learning). Това на практика означава достъп на всяко лице до професионално обучение и добиване на умения, дори и без те да бъдат обвързвани с определена образователна степен. Към настоящия момент липсата на основно образование в България *не позволява достъп до обучение* по почти всички професии, дори и при установени основни базови и социални умения на кандидатстващите за обучение лица. Липсата на гъвкавост в това отношение затруднява трудовата интеграция на уязвимите групи, което от своя страна задълбочава проблемите с бедността.

Модерните системи за социално подпомагане се характеризират с редица социално-икономически функции, които отсъстват или се проявяват слабо в публичния дизайн на системата в България. Такъв е примерът със задаването на сигурно „дъно“ за спада на жизнения стандарт, гарантиращ средства за физическо оцеляване. Политиките за социално подпомагане в България се основават върху показателя „гарантиран минимален доход“ (ГМД), който се използва като база за определяне на социалната помощ и е основа за изчисляване на ди-

ференцирани доходи. Реален начин за предефиниране на съдържанието и същността на ГМД е използването на по-адекватен за целта индикатор. Такъв може да бъде линията на бедност или минималната работна заплата, която да бъде обвързана с темпа на нарастване на средната такава за страната.

Взаимстването на отделни мерки и практики от страните членки на ЕС може да бъде както положително, така и подвеждащо за постигане на оптимални резултати. Ясно е, че освен добрите насоки от ЕС, или държавите от ЦИЕ България трябва да предприеме и поредица от национално адаптирани и разработени спрямо спецификата на страната мерки, за да е успешна в борбата с бедността. Така например според Закона за семейни помощи за деца (ЗСПД), отпускането на т.нар. „детски надбавки“ е обвързано със задължението за редовно посещаване на училище. Тази постановка е заимствана от западната практика, където подобни трансфери са по-известни като „парични трансфери под условие“ (ПТУ, социални помощи под условие (СПУ), Conditional cash transfers (CCTs)). Според официалната статистика по-малко от 1% от трансферите за деца в България се спират при нарушение на описания по-горе регламент. На фона на увеличаващите се дялове на отпадналите от основно и средно образование, това превръща програмата в слабо ефективен инструмент. За да се засили ефектът от програмата и да се подчертае нейният целеви характер, на първо място е необходимо да бъдат въведени допълнителни критерии, свързани с образователния процес. Такъв тип условия могат да бъдат средният успех и оценките от външно оценяване. Чрез подобен регламент могат да бъдат създадени *механизми за диференциран размер на плащанията*, както и да се въведат *допълнителни парични и непарични стимули*, различни от стипендиите за отличен успех, при постигнати резултати. По този начин структурирани, програмите имат потенциала да постигат по-дългосрочни ефекти, характеризирани се с пряко натрупване на инвестиция в човешкия капитал.

Очевидно е, че в този си вид и размер детските надбавки в България не могат да бъдат съществен стимул за многодетните семейства. В същото време е ясно, че държавата няма необходимия финансов ресурс за по-широка подкрепа. Това налага преразглеждане на концепцията и въвеждане на критерии за семейни помощи на местно (регионално) ниво, с цел свиване на контингента на получаващи надбавки. Резултатът от мярката ще са възможности за по-високи социални

трансфери. Както вече стана ясно, отделните области в страната имат различни потребности. В големите градове проблемът не е свързан толкова с липсата на издръжка, а по скоро с влошената социална среда – места в яслите и детските градини, добро здравеопазване, места за игра навън, сигурност за децата. Липсата на тези компоненти води до влошаване на професионалното развитие при един от родителите, а в крайна сметка и до мотивацията за раждане на повече деца. На обратния полюс са малките градове и общини или по-слабо урбанизирани региони, където основна пречка пред раждаемостта са доходите. В тази връзка едно от решенията пред системата би могло да бъде ограничаването на обхвата на социалните помощи, осигуряване на по-високи финансови стимули за крайно нуждаещите се и инвестиции за подобряване на социалната среда за отглеждане на деца.

На база очертаните пропуски в социалната система могат да се предложат и още някои допълнителни насоки за повишаване на ефективността ѝ. На първо място е редно да се преразгледа ролята на медицинската експертиза що се отнася до *хората с увреждания*. Необходимо е достигането на по-адекватни нива на обезщетенията⁸ и *гъвкавост на финансирането*, чрез въвеждането на доходни критерии за включване в системата и филтриране на реално нуждаещите се бенефициенти. Може да се помисли още и за по-ясни мерки за социално интегриране, които да оценяват функционалната трудоспособност на засегнатите лица и възможностите, които икономическата среда предоставя на лицата със специални потребности за трудово включване.

Сред представените в настоящата дисертация насоки за бъдещи реформи най-сериозният фактор, който се отразява върху бъдещия социален и икономически потенциал на нацията всъщност действа *извън пазара на труда*. Един от основните настоящи и бъдещи проблеми е този с *образованието на младите хора*. Той се свързва с ниски резултати, неграмотност на учениците, слаб интерес и мотивация за учене, а в крайна сметка и отпадане от системата. Именно задържането на децата в училище трябва да се счита за *най-ефективната и икономически изгодна алтернатива*, сравнена с която и да е от социалните програми.

Въпреки огромното значение на образователната система не

⁸ В зависимост от вида на добавката към 2018 г. те варират между 9 и 25 лв.

само върху бедността, но и върху цялостното социално-икономическо развитие на общество, може да се твърди, че тази сфера страда в редица отношения. Общозвестно е, че броят на училищата и учениците намалява, поради ниската раждаемост и емиграцията. Подобно е състоянието и на висшето образование. Там се забелязва намаляване на броя на обучаващите се, както поради демографските фактори, така и заради преориентирането на голяма част от тях към чуждестранни университети. Един добър вариант за облекчаване на проблемите може да бъде въвеждането на защитени професии по места, съобразени с потребностите на общините и регионалната икономика, както и по-широкото внедряване на т.нар. *дуално образование*. Ролята на държавата трябва да се свързва още с ефективно прогнозиране на потребностите от знания, умения и квалификации, на чиято база да се предоставят субсидии. Редно е да се преразгледа концепцията за финансиране чрез въвеждане на критерии, свързани с качеството на образователния процес и последващата реализация на пазара на труда. Те трябва да бъдат свързани със заложените цели и да бъдат ясно измерими и съпоставими с международно приетите стандарти.

През последните години България постигна значителни резултати в областта на социалното включване посредством прилагането на комплексен подход, обхващащ различни сектори на политиката. Въпреки постигнатия напредък обаче, все още съществуват редица предизвикателства в областта на бедността и социалното изключване. Предложените насоки за облекчаване на проблема по никакъв начин не изчерпват набора от мерки, които могат да бъдат предприети. За решаването на въпроса са необходими гъвкави политики, както на национално, така и на местно ниво, които да отразяват динамиката на съвременната икономическа среда и да създават предпоставки за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.

Заклучение

Бедността и социалното изключване засягат не само доходите и материалното състояние на хората, но и лишаването им от основни възможности за активно участие в социално-икономическите процеси в обществото. Необходимостта от подкрепа на рисковите групи лица превръща държавните разходи за социално подпомагане във важен компонент на националната икономика и своеобразен лост за редуциране на риска от бедност в страната. Този инструмент на фискалната политика, предназначен да реализира преразпределение на публичните финанси, цели постигане на компромис между социална справедливост и икономическа ефективност. Ето защо намирането на оптимален баланс между политиките, формиращи стимулите за социална и трудова интеграция, е едно от ключовите предизвикателства пред системата, но същевременно и атестат за доброто ѝ функциониране. На тази основа в дисертационния труд е очертан профилът на бедността в България, представени са някои фундаментални проблеми за реализирането на Европейския социален модел, и е анализирано развитието на социалните политики в България, спрямо този в страните от Централна и Източна Европа.

На фона на настоящата социално-икономическа среда, характеризираща се с ограничен финансов и стопански ресурс, постигането на оптимално равновесие между публична благотворителност и икономическа ефективност се разглежда като основна задача пред политиките „анти-бедност“. Приложеният разрез на бедността очертава тезата, че различията в териториалното ѝ разпространение са тясно свързани със степента на икономическо развитие, социалната и образователната структура на населението. Очертаните характеристики на отделните райони обуславят индивидуален профил на бедността, както и различни детерминанти на риска от социално изключване за всяка една от разгледаните териториални единици. За коректната обосновка и ефективното прилагане на социалната политика и мерки е нужно точното назоваване на проблемите и идентифициране на факторите обуславящи социалното разслоение.

Извършеният анализ в дисертационния труд показва, че България изостава по отношение на ефективното прилагане на социалните политики за борба с бедността. Това до голяма степен се дължи на цялостния дизайн на системата за социално подпомагане, основан на

специфични виждания, подходи и цели, които в крайна сметка нямат действителен фокус върху факторите, пораждащи бедността в страната. Ето защо повишаването на ефекта от социалните програми може и трябва да бъде свързвано не просто с облекчаването на негативните последици от бедността, чрез парични трансфери, но и с ограничаването на причините за възникването на необходимостта от социални помощи. Именно това схващане е заложено в основата на модерните концепции за социално подпомагане – идентифициране на крайно нуждаещите се и оказване на адекватна целева помощ в тяхна подкрепа. Борбата с мащабите, дълбочината и устойчивостта на бедността няма как да бъде възложена само и единствено на социалното подпомагане. Без необходимата обществена, икономическа и финансова подкрепа, и оптимизирана регионална политика всяка стратегия за борба с бедността е предварително обречена на неуспех.

IV. СПРАВКА ЗА ПРИНОСНИТЕ МОМЕНТИ

1. Идентифицирано е състоянието на проблема „бедност“ у нас и е осъществен сравнителен анализ на въздействието на държавните разходи за социално подпомагане върху бедността в България и страните от ЦИЕ, посредством селектирани индикатори за оценка;

2. Създаден и приложен е собствен алгоритъм за определяне на въздействието на държавните разходи за социално подпомагане върху риска от бедност и определящите го детерминанти;

3. Измерено е влиянието на социалните трансфери върху риска от бедност в България и отделните области в страната, чрез прилагане на регресионен анализ на панелни данни на общо петдесет и осем иконометрични модела;

4. Обосновани са насоки за бъдещи реформи в три направления: програми и политики за социални трансфери и услуги, трудовата заетост и образованието, установени като основни инструменти за справяне с бедността и социалното изключване.

V. ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Научни статии:

1. Philipova, C. (2018). A Snapshot of Poverty in the European Union. *Izvestia Journal of the Union of Scientists - Varna. Economic Sciences Series*, 7 (2), pp. 201 - 209.

2. Филипова, К. (2018). Обезщетенията за безработица в България и техният потенциал за превенция на бедността = Unemployment Benefits in Bulgaria and Their Potential for Prevention of Poverty. *Народноstopански архив = Narodnostopanski Arhiv*, Свищов: Акад. изд. Ценов, Год. LXXI, 2, с. 46 - 62; pp. 43 - 57.

3. Philipova, C. (2018). Bulgarian's Poverty Reduction Strategy: Why Employment Matters? *Science. Business. Society: International Scientific Journal*, Sofia: Scientific Technical Union of Mechanical Engineering INDUSTRY 4.0, 3 (3), pp. 128 - 133.

Научни доклади:

1. Philipova, C. (2018). Bulgaria's Progress on the Europe 2020 Strategy on Poverty. *Innovation Management, Entrepreneurship and Sustainability: Proceedings of the 6th International Conference*, May 31 - June 1, 2018, Prague, Prague: Vysoka skola ekonomicka, pp. 1194 - 1206.

2. Philipova, C. (2018). Bulgarian's Poverty Reduction Strategy: Why Employment Matters? *Technics. Technologies. Education. Safety: VIth International Conference*, 30 May - 2 June 2018, Veliko Tarnovo, Bulgaria: Proceedings: Vol. 1. Military Science and Security, Sofia: Scientific Technical Union of Mechanical Engineering Industry 4.0, Year 2, 1 (4), pp. 66 - 71.

3. Philipova, C. (2018). Poverty among Vulnerable People in Bulgaria for the Period 2006 - 2016. *Регионална икономика и устойчиво развитие: Сборник с доклади от научна конференция, организирана от Научноизследователски институт при ИУ - Варна*, 17 ноември 2017 г., Варна: Унив. изд. Наука и икономика, 2, с. 470 - 481.

4. Philipova, C. (2019). Innovation through Technology in the Digital Age: A Grand Challenge for Social Welfare [Иновации чрез технологии в дигиталната ера: голямото предизвикателство за социалното благосъстояние]. *Инвестиции в бъдещето - 2019 = Investments in the Future - 2019: Дванадесета научно-приложна конференция с международно*

участие, 3 - 4 октомври 2019: Сборник доклади, Варна: НТС - Варна, с. 139 - 144.

5. Филипова, К. (2019). Социални права относно гарантиране на личната помощ на деца/лица с увреждания в България. Правото и бизнесът в съвременното общество: Актуални правни предизвикателства в икономиката: Сборник с доклади от първа Национална научна конференция, 9 ноември 2018, Варна: Наука и икономика, с. 164 - 174.

VI. ДЕКЛАРАЦИЯ ЗА ОРИГИНАЛНОСТ

Декларирам, че настоящата дисертация е изцяло авторски продукт и в нейното разработване не са ползвани в нарушение на авторските им права чужди публикации и разработки.

