



**ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО
ЗАСТРАХОВАНЕ И ФИНАНСИ -
СОФИЯ**

Катедра „Финанси“

АВТОРЕФЕРАТ

**Управление на финансовите разходи и
ефективност на избрани инструменти в системата
за социално осигуряване в Полша на примера на
Подкарпатско войводство**

**Дисертация на кандидат за научна степен доктор на науките по
докторска програма "Финанси и застраховане" по професионално
направление 3. 8. Икономика**

д-р Пьотр Фрончек, MBA

(ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8332-5801>)

София
-2022-

Дисертационната работа обхваща 290 страници и се състои от: заглавна страница, съдържание, четири раздела, заключение и изводи, библиография, списък с таблици, списък на диаграмите, списък с фигури и списък с рамки.

Разделите са разделени на подраздели и са тематично свързани помежду си. Първият раздел се състои от пет подраздела, вторият раздел - от два подраздела, третият раздел - от два подраздела, а четвъртият раздел - от три подраздела.

Библиографията съдържа общо 393 позиции, от които 322 монографии, научни изследвания и статии; 42 източника на статистически данни, 20 нормативно-правни източника и 9 наименования на нетография.

Работата включва 132 таблици, 12 диаграми, 15 фигури и 24 рамки.

I. Общо описание на работата

1/ Значение на дисертационната работа

Една от ключовите цели на функционирането на повечето съвременни държави е осигуряването на адекватни условия за живот на населението и осигуряване на адекватно ниво на социална защита. За постигане на тези цели се използва социалната политика, която е важен елемент от държавната политика на всяка страна.

Социалната защитеност на гражданите се осигурява чрез системата за социално осигуряване. Самата идея за социално осигуряване може да се определи като съвкупност от мерки и дейности на публични институции, с помощта на които обществото се опитва да защити своите граждани от недостиг или заплаха от невъзможност за задоволяване на основни, обществено признати потребности. Групата фактори, обуславящи заплахата за социалната безопасност, включва типични социални рискове, т.е. болест, трудова злополука, инвалидност, загуба на работа, недостатъчни средства или имущество, с които лицето разполага, както и други негативни последици от социални проблеми.

В Полша в научната литература се разграничават три метода (техники) на социално осигуряване: застраховане, осигуряване и подпомагане, които се допълват взаимно и създават съвременната социалноосигурителна система. В повечето развити страни, включително в Полша, методът за подпомагане изпълнява само допълнителна функция по отношение на методите на застраховане и осигуряване. Трябва обаче да се помни, че това допълване по отношение на метода на застраховане и осигуряване не може да лиши спомагателния метод от ефективност при осъществяването на социалното осигуряване на гражданите и разрешаването на негативните последици от социалните проблеми в личността или социалните измерение.

Следователно в случая на тази работа е необходимо синтетично да се дефинира понятието за метода на подпомагане (настойничество) в Полша, тъй като съставният му елемент е системата за социално подпомагане. Методът на подкрепа (настойничество) е най-старият от трите известни метода. Това се отнася за хора, които са в трудна житейска ситуация, които не са в състояние сами да преодолеят кризите, а държавата от публични средства им предлага не само финансова, но и материална помощ или помощ под формата на услуги.

Може да се предположи, че процесът на подпомагане на нуждаещите се за преодоляване на житейските трудности е съществувал винаги, но формите му са се променяли. Във връзка с нарастващия мащаб на социалните проблеми и социално-икономическото развитие на страните предоставянето на социално подпомагане на нуждаещите се все повече се формализира. Понастоящем системата за социална защита може да се разглежда като една от основите на дейността на държавата, насочена към изравняване на шансовете за живот на гражданите и намаляване на социалните проблеми, включително бедността. Държавата играе активна роля в преразпределението на доходите, т.е. в процеса на промяна на структурата на разпределението на доходите в полза на едни граждани за сметка на други. Тези разходи са така наречените трансферни плащания и тяхната роля е да прехвърлят правото на потребление на стоки от едно лице на друго (например от по-заможните към тези с най-лошо финансово положение), за намаляване на бедността или други социални проблеми, или за изравняване на нивото на потребление в обществото. Това означава, че в момента социалноосигурителната система е „необходим компонент“ от икономическата и социална политика на всяка държава и „цената“, която държавата трябва да плати, за да осигури хармоничното функциониране на обществото, да гарантира социална сигурност и да защити своите граждани от социални рискове и негативни социални проблеми.

За да реши тези задачи, съществуващата система за социално подпомагане трябва ефективно да изразходва средства от държавния бюджет, така че те да достигат до най-нуждаещите се, да са готови да решават социални проблеми, които ще възникнат в бъдеще, и ефективно да подкрепят получателите на социална помощ за преодоляването на жизнени кризи. Осигурителната система трябва да бъде ориентирана към активни форми на подпомагане, а не само към пасивно изплащане на средства; използването на подкрепата на тази система трябва да бъде епизодично и не може да бъде „грижа“ на държавата за този индивид през целия му живот. Самата институция за социално подпомагане трябва да се разглежда като последна форма на осигуряване на хора, чиито семейни доходи са паднали под определен минимум, и не трябва да замества доходите от платен труд.

На тези въпроси е изцяло посветена дисертационната работа, която е част от посоката на икономически изследвания за функционирането и финансирането на публичния сектор в Полша.

Трябва да се отбележи, че предимството на представената работа е анализът на обхвата на аспектите на финансирането и създаването на система за социално подпомагане. В научната литература, не само в Полша, преобладават национални и транснационални изследвания, в които регионалното и местното ниво се разглеждат само като места за прилагане на централни или европейски решения. Междувременно значението на регионите в икономическите и социални политики на държавите системно нараства, а в Полша това значение беше възстановено чрез административната реформа през 1999 г. и интеграцията на Полша в Европейския съюз.

2/ Предмет и цел на проучването

Предмет на представената изследователска работа е функционирането и финансирането на системата за социално осигуряване в Полша и ефективността на отделните инструменти, използвани в тази система.

Системата за социално осигуряване, която е един от компонентите на държавната политика в Полша, трябва да бъде ефективна за осигуряване на социална защита на гражданите и справяне с негативните последици от социалните проблеми в индивидуалното и социалното измерение. Същевременно системата за социална защита трябва да бъде насочена към активното подпомагане на гражданите, а не само към изплащането на средства на нуждаещите се.

Целите на представената работа бяха определени в следните аспекти:

- Теоретични и познавателни цели

1/ Определяне на собствена концепция за теоретико-методологически анализ на функционирането и финансирането на системата за социално осигуряване в Полша. В тази концепция е използвана триангулация на изследователските методи (използвани са количествени и качествени методи на изследване за задълбочаване на изследователския проблем) и триангулация на източниците на данни (анализ на първични и вторични данни).

2/ Определяне на значението на паричните и непаричните обезщетения в системата за социално осигуряване в Полша.

3/ Определяне на ефективността и структурата на управлението на финансовите разходи, насочени към социално подпомагане.

4/ Определяне на ефективността на отделните инструменти, използвани в системата за социална защита, т.е. социални договори.

- *Практически цели и цели за изпълнение*

1/ Формулиране на препоръки, които да бъдат изпълнени, така че социално-осигурителната система в Полша да бъде ориентирана към реална и активна помощ в социалната и професионална интеграция на нуждаещите се от подкрепа хора, а функционирането ѝ да е организационно и финансово ефективно.

3/ Ключова авторска теза на дисертационната работа

Ключовата теза на представената работа се свежда до твърдението, че няма промени в полската система за социално подпомагане, за което декларират държавните органи¹, обявили отхвърляне на парични трансфери в полза на нематериални помощи, социално и професионално активизиране, както и разширяване на участието на хората в процеса на оказване на помощ. Междувременно разходите за парични обезщетения продължават да преобладават, като непаричните обезщетения са от второстепенно значение. Социалното подпомагане в Полша е под формата на трансфер на средства към определени социални групи (например семейства, отглеждащи деца), вместо да се насочват към най-нуждаещите се. Такива инструменти, използвани в системата за социално подпомагане като социални договори, въпреки изявленията на държавните органи за техните ползи, са неефективни и не допринасят по никакъв начин за независимостта на хората, ползващи социално подпомагане, не подобряват житейското им положение и не допринасят за придобиване на пълна независимост. Освен това системата за социално подпомагане в Полша, въпреки увеличаването на разходите от държавния бюджет, не е готова да решава социални проблеми, които ще станат много важни в Полша в бъдеще, като проблемите на възрастните хора или подкрепата за чужденци.

¹ Por. m.in. Gazeta Prawna (2013). *Będą nowe świadczenia w pomocy społecznej. Rząd szykuje reformę*. Artykuł z dnia 9.09.2013 r.; <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/730648,beda-nowe-swiadczenia-w-pomocy-spoecznej.html> [dostęp 13.01.2021]; Łojko M. (2014). *Pomoc społeczna wczoraj i dziś. Nowe wyzwania-stare problemy*. Studia Ekonomiczne, 179, s. 206-214; European Commission (2020), *Country Report Poland 2020*, SWD (2020) 520 final, Brussels, 26.2.2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-poland_en.pdf [dostęp 13.01.2021].

4/ Цели и задачи на дисертационната работа

Работата има няколко цели, които могат да бъдат обобщени в следните точки:

1. Определяне на социалните проблеми и осигурителната система от гледна точка на икономиката и други социални науки.
2. Представяне на историята на социалното подпомагане в Полша и нейния институционален ред.
3. Определяне на избрани икономически и социални условия в Полша и тяхното въздействие върху националната система за социално осигуряване.
(1, 2 и 3 – вж. I раздел)
4. Представяне на системата за финансиране на социалното осигуряване в Полша през 2012-2018 г. и анализ на отпуснатите от държавния бюджет разходи за социално осигуряване.
(4 – вж. II раздел)
5. Анализ на финансовото управление в системата за социално осигуряване на примера на Подкарпатско войводство (един от шестнадесетте региона на Полша).
6. Анализ на социално-икономическите условия на Подкарпатския регион.
(5 и 6 – вж. III раздел)
7. Анализ на ефективността на социалните договори като един от инструментите, използвани в полската система за социално осигуряване.
8. Анализ на мненията на социалните работници в Подкарпатието относно ефективността на социалните договори.
(7 и 8 – вж. IV раздел)
9. Представяне на собствена концепция за анализ на функционирането и финансирането на системата за социално осигуряване в Полша.
10. Определяне на препоръки за подобряване на ефективността на функционирането и финансирането на системата за социално осигуряване в Полша.

Реализирането на тези цели ще позволи решаването на основните проблеми на дисертационната работа.

5/ Използвани методи на изследване

Отговорът на основния изследователски проблем и реализирането на целите на въпросника и анализа на наличните данни станаха възможни чрез използването на метода на триангулация, което означава използването на различни методи, теоретични възгледи и данни. Триангулацията е стратегия за увеличаване на пълнотата и

достоверността на изследването, като се вземат предвид различни гледни точки. Триангулацията се основава на убеждението, че няма един най-добър начин за получаване на информация и че всеки от възможните начини ви позволява точно да уловите специфичен аспект на изследваното явление, като същевременно въвеждате конкретна грешка (натоварване). В икономиката има много възгледи, че качествените и количествените изследвания не винаги корелират едно с друго, тъй като предоставят информация от напълно различно естество и следователно може да не са сравними. Все пак трябва да се отбележи, че те се допълват взаимно, допълвайки се със знания за реалността и нейните свойства. В случай на емпирично изследване са използвани следните триангулационни методи:

- триангулация на изследователските методи – което означава използването на различни количествени и качествени методи на изследване с цел задълбочаване на изследователския проблем. В случая анализът е опит за комбиниране на метода за изследване на документи и метода на диагностично анкетиране.

- триангулация на източниците на данни - това означава, че се анализират както първични, така и вторични данни. В случая на проучването източникът на данни бяха както първични данни (проучване на социални работници в Подкарпатско войводство), така и вторични данни (анализ на съществуваща документация, т.е. социални договори, счетоводни отчети, статистически отчети). От друга страна, анкетното проучване и изследването на съществуващи документи бяха използвани като методи за изследване.

По време на емпиричното изследване са използвани следните изследователски инструменти:

1. Анализ на тематична литература,

2. Анализ на наличната документация:

- a. статистически отчети, изготвени от Централната статистическа служба на Полша,
- b. финансов отчет на Министерството на семейството и социалната политика (2012-2018 г.),
- c. финансови отчети на Регионалния център за социално подпомагане в Жешов (2012-2018),
- d. анализ на социалните договори, събрани в централните за социално подпомагане и регионалните центрове за подкрепа на семейството в Подкарпатско войводство (N=516).

3. Анкетно проучване на социални работници в Подкарпатско войводство, които са подписали социалния договор като представители на институция за социално подпомагане (N=420).

6/ Ограничения на дисертационната работа

В представената работа не бяха разгледани редица аспекти, които биха могли да окажат значително влияние върху предмета на това изследване.

Преди всичко трябва да се отбележи, че в Полша системата за социално подпомагане се оказва в особена ситуация - в ситуацията на борба с пандемията COVID-19. А това може значително да промени сегашното функциониране и финансиране на системата за социално подпомагане. Освен това на институциите за социално подпомагане в Полша могат да бъдат отпуснати дори повече средства от държавния бюджет, отколкото е представено в доклада, тъй като понастоящем се отделя по-малко внимание на целенасочеността (ефективността) на публичните разходи, което е оправдано от ситуацията с COVID-19 пандемия в Полша.

Трябва също да се отбележи, че емпиричното изследване на социалните договори касае само договори, сключени в рамките на една година. Това позволи само да се скицира „статична“ картина (като снимка) на използването и ефективността на този инструмент в полската система за социално подпомагане. В тази ситуация беше невъзможно да се анализира ефективността на социалните договори в дългосрочен план.

Работата също така не анализира ефективността на други инструменти или форми на помощ, използвани в полската система за социално подпомагане.

Освен това емпиричните изследвания и анализи са извършени само в един от 16-те региона на Полша, който се счита за т. нар. „Полша от клас В“, т.е. по-беден и по-слабо развит район в сравнение с други войводства на страната. Следователно в Полша не са възможни междурегионални сравнителни изследвания в областта на социалното подпомагане в тази сфера.

Емпиричното изследване на социалните договори не взема под внимание ролята на органите на местното самоуправление, които са преки ръководители на местните

центрове, предоставящи социално подпомагане. Отношението им към социалното подпомагане, мненията и действията им могат значително да повлияят на финансирането и функционирането на системата за социално подпомагане.

В допълнение, в това проучване разглеждането беше ограничено до социалното подпомагане от страна на държавните органи или органите на самоуправление. Това не отчита други системи за подкрепа на нуждаещите се, например системата на неправителствените организации (НПО).

Важно „ограничение“ е и фактът, че в работата не е направен подробен анализ на „теоретическите модели“, изградени в научните изследвания в областта на икономиката и други социални науки, които в различна степен се отнасят до решаването на проблемите, свързани със социалните проблеми (включително борбата с бедността) и тяхното прилагане в Европейския съюз, включително Полша, както и въздействието върху финансирането на системата за социално подпомагане.

Всички тези „ограничения“ обаче не произтичат от факта, че авторът не осъзнава тяхното значение и значимост за анализираниите проблеми – почти всеки един от тези въпроси би могъл да бъде отделна тема на научно изследване за управлението на финансовите разходи и ефективността, инструментите в системата за социално подпомагане в Полша.

II. Структура и обем на дисертационната работа

Дисертационната работа обхваща 290 страници и се състои от: заглавна страница, съдържание, четири раздела, заключение и изводи, библиография, списък с таблици, списък на диаграмите, списък с фигури и списък с рамки.

Разделите са разделени на подраздели и тематично свързани помежду си.

Първият раздел съдържа пет подраздела и представя теоретичните положения относно социалноосигурителната система, която е елемент от икономическата и социална политика на държавата. Този раздел също така представя социалните проблеми и системата за социално осигуряване от гледна точка на икономическите и други социални науки, очертава историята на социалното осигуряване в Полша и неговия институционален ред, както и избрани икономически и социални условия в Полша и влиянието им върху националната осигурителна система.

Вторият раздел съдържа два подраздела и е изцяло посветен на финансирането на системата за социално осигуряване в Полша през 2012-2018 г. Представени са видовете обезщетения в полската социалноосигурителна система и финансовите разходи, отпускани от държавния бюджет за функционирането на социалното осигуряване.

Третият раздел съдържа два подраздела и анализира управлението на финансите в системата за социално осигуряване на Полша на примера на Подкарпатското войводство през 2012-2018 г. Представени са и социално-икономическите условия на региона и финансирането на системата за социално осигуряване в Подкарпатското войводство, което е един от 16-те административни района на Полша.

Четвъртият раздел се състои от три подраздела и представя резултатите от научно изследване, насочено към анализ на ефективността на социалните договори, които са един от инструментите, използвани в полската система за социално осигуряване. Изследването обхваща територията на Подкарпатско войводство. Този раздел представя резултатите и анализа на социалните договори, сключени с хора, които са подкрепени от системата за социална защита, както и резултатите от проведено проучване сред социалните работници в Подкарпатието относно ефективността на този инструмент.

Библиографията на труда съдържа общо 393 заглавия, включително 322 монографии, изследвания и научни статии; 42 източника на статистически данни, 20 списъка с нормативно-правни източници и 9 заглавия на нетография.

Работата включва 132 таблици, 12 диаграми, 15 фигури и 24 рамки.

Съдържание

Увод

1. Социалното подпомагане като елемент от социално-икономическата политика на държавата

1.1. Социални проблеми и системата за социално подпомагане от гледна точка на икономическите и други социални науки

1.2. История на системата за социално подпомагане в Полша

1.3. Правна основа и организация на социалното подпомагане в Полша

1.4. Субективно и обективно отразяване, както и сигнали за проблеми в системата за социално подпомагане в Полша

1.5. Отделни социално-икономически условия в Полша и тяхното въздействие върху националната система за социално подпомагане

2. Финансиране на системата за социално подпомагане в Полша през 2012-2018 гг.

2.1 Видове обезщетения в системата за социално подпомагане в Полша

2.2 Финансови разходи в полската система за социално подпомагане през 2012-2018 гг.

3. Финансов мениджмънт в системата за социално подпомагане в Полша на примера на Подкарпатско войводство през 2012-2018 гг.

3.1. Социално-икономически характеристики на Подкарпатско войводство

3.2. Финансиране на системата за социално подпомагане в Подкарпатско войводство

4. Ефективност на системата за социално подпомагане в Подкарпатието на примера на избрания инструмент - социалния договор

4.1. Социалният договор като инструмент в полската система за социално подпомагане и методологични предположения на емпирични изследвания на социалните договори в Подкарпатието

4.2. Социални договори в Подкарпатието

4.3. Социалните договори и тяхната ефективност от гледна точка на социалните работници, заети в системата за социално подпомагане

Заклучение и изводи

Библиография

Списък с таблици

Списък с диаграми

Списък с фигури

Списък с рамки

III. Синтетично описание на отделни раздели от дисертационната работа

1. Социалното подпомагане като елемент от социално-икономическата политика на държавата

1.1. Социални проблеми и системата за социално подпомагане от гледна точка на икономическите и другите социални науки

Характеристиките на социалните проблеми са различни, а развитието на теориите има богата история. Самите социални проблеми могат да бъдат анализирани въз основа на икономически, социологически или политически теории. Въпреки това, независимо от възприетата теоретична гледна точка, трябва да се отбележи, че социалните проблеми представляват значително предизвикателство за съвременните страни. Като не се сблъсква с тези предизвикателства или като ги игнорира, държавата допринася за

засилването на социалното неравенство между гражданите и ограничава нивото на икономическо и социално развитие на собствената си страна, лишавайки всички граждани от равни шансове за живот. Всичко това прави изключително важно въвеждането на ефективни механизми за решаване на социални проблеми в отделните страни. Несъмнено социалноосигурителната система може да се отдаде на такива механизми, които допринасят за намаляване на социалните проблеми.

В литературата по този въпрос има много концепции и възгледи за това докъде трябва да стигне държавната „намеса“, за да разреши социалните проблеми и да осигури достоен стандарт на живот на своите граждани. За А. Смит пазарът беше най-доброто средство за унищожаване на класи, неравенство или привилегии. Следователно държавната намеса трябва да бъде сведена до минимум, тъй като тя само задушава изравняването на процеса на обмен на стоки и услуги на пазара, а протекционизмът допринася за формирането на „неефективност“. Представителите на либералната икономика вече не бяха единодушни по отношение на държавната намеса във функционирането на пазара. Например, Джон Стюарт Мил, освен либерализма, проповядва и необходимостта от някаква политическа регулация, тъй като пълният „лесеферизъм“ може да доведе до образуването на определени монополи. Впоследствие се появява концепцията за марксистката политическа икономия, която не само мрази автономията на пазара, но дори прокламира, че подобна либерална държава ще доведе до още по-дълбоко класово разслоение и изостряне на конфликтите в обществото. Въз основа на тези концепции възниква идеята за социалдемократическа държава, чиято цел е да осигури равенство, справедливост, свобода и солидарност на своите граждани. В така приетата стратегия социалдемократическата държава мобилизира властта чрез социална политика, премахвайки бедността, безработицата и пълната зависимост от заплатите, а просперитетът на държавата увеличава политическите възможности и намалява социалните разногласия. Така социалдемократическият модел е „бащата“ на една от концепциите на съвременния дебат за социалната държава.²

Благоденствието е вид „мозайка“, която се различава по източници и начини на мислене. В повечето индустриализирани страни обаче държавата на различни нива на управление е най-важният агент в това отношение. Социалното подпомагане може да се разглежда

² G. Esping-Andersen (1990). *The three worlds of welfare capitalism*; Princeton University Press, p 11-12

като една от основите на дейността на държавата, насочена към изравняване на шансовете за живот на гражданите и намаляване на социалните проблеми, включително бедността.

Дж. Стиглиц посочва, че държавата играе активна роля в преразпределението на доходите, тоест в процеса на промяна на структурата на разпределението на доходите в полза на едни граждани за сметка на други. Има два основни начина за пряко преразпределение на доходите: чрез програми за социално подпомагане, които предоставят помощи или други помощи на бедните, и чрез системата за социално осигуряване, която предвижда изплащане на пенсии и обезщетения на инвалиди, безработни и болни. Следователно тези разходи са така наречените трансферни плащания и тяхната роля е да прехвърлят правото на потребление на стоки от едно лице на друго, да намалят бедността или да изравнят нивата на потребление.³

Това води до извода, че социалното подпомагане в много страни е максималната защита за хората, чиито семейни доходи от всички източници са паднали под определен минимум. Социалното подпомагане може да действа и като пропуск към други обезщетения като жилищни надбавки.⁴

Обобщаването на предходните съображения води до извода за необходимостта от съществуване на социално подпомагане във всяка страна. От икономическа и социална гледна точка е важно тази социална помощ да бъде ефективна и да допринася за фактическата подкрепа на гражданите, намаляването на бедността или минимизирането на социалните проблеми. Преди петдесет години увеличаването на националния доход се смяташе за най-ефективното средство за намаляване на бедността и беше предпочитаната цел на публичната политика в много страни по света, дори с цената на увеличаване на неравенството в обществото. Вече е известно, че такъв подход не е достатъчен за осигуряване на общото благосъстояние и стандарт на живот на гражданите. Ето защо е

³ По-подробно вж. Също К. Чојнацка (2012). *Znaczenie podziału dochodu dla rozwoju gospodarki-rozważania na podstawie teorii Michała Kaleckiego i Johna Maynarda Keynesa*. Studia Ekonomiczne/Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach; nr 101 Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej: teoretyczne ujęcie dobrobytu, s. 54-60; N. J. Shepelak & D.F. Alwin (1986). *Beliefs about inequality and perceptions of distributive justice*. American Sociological Review, Vol. 51, No. 1, pp. 30-46; Munawar Iqbal (2018). *Poverty, Inequalities and the Perceptions on Distributive Justice*; Journal of King Abdulaziz University: Islamic Economics, Vol. 31, No. 1.

⁴ N. Barr (2016). *Ekonomia polityki, op. cit.*, s. 296

толкова важно да се търсят „нови“ и модернизират „старите“ решения в областта на икономическата и социална политика в отделните страни по света, чиято цел е борбата със социалните проблеми.

1.2. История на системата за социално подпомагане в Полша

През 1989 г. в Полша започва процесът на адаптиране на системата за социално осигуряване към новите правила на свободната пазарна икономика. Характерна особеност беше въвеждането на нови правила в областта на социалното подпомагане в Полша и формирането на нова структура за тази система. В началото на 90-те години на миналия век беше възобновена отделна система за социално подпомагане чрез приемането на Закона за социалното подпомагане, който влезе в сила на 16 януари 1991 г. Местоположението му е променено и отговорността за неговата работа и контрол е прехвърлена от Министерството на здравеопазването към тогавашното държавно Министерство на труда. Названието и подходът към социалното подпомагане също се промени. Терминът "социално осигуряване" беше заменен с термина "социално подпомагане", който трябваше да скъса с предишния подход към тази система, базиран основно на преразпределение на финансовите ресурси. Създават се общински и градски центрове за социална закрила, които стават в основата на системата за социална защита, а през 1999 г. след административната реформа в страната се създават областни центрове за подкрепа на семейството. Задачите на социалното подпомагане също бяха разделени на тези, които принадлежаха на централната и местната власт. Така системата започна да отговаря на парадигмата за подпомагане, според която социалното подпомагане допълва мрежата за социална сигурност, която включва и институции и решения, използвани в семейната, жилищната, здравната и заетостта политики.⁵ Имаше още една децентрализация на осигурителната система.

Динамичните промени след 1990 г. доведоха до по-нататъшни промени в структурата на системата за социална защита, а реформата на местното самоуправление от 1999 г. засегна институционалната структура на социалната защита. Структурата на системата за социално подпомагане се основаваше на хоризонтално сътрудничество между органите на държавната администрация и органите на местното самоуправление.

⁵ P. Broda-Wysocki (2010). *Pomoc społeczna w Polsce-koncepcja i instrumenty*. Ekspertyza przygotowana w ramach projektu EAPN Polska - profesjonalny dialog na rzecz Europy Socjalnej, s. 2, <http://www.eapn.org.pl/publikacja/pomoc-spooleczna-w-polsce-koncepcja-i-instrumenty/> [z dnia 25.11.2020]

1.3. Правна основа и организация на социалното подпомагане в Полша

Системата за социално подпомагане, която понастоящем действа в Полша, е формирана от Закона за социалното подпомагане от 12 март 2004 г. (Законодателен вестник 2018 г., т. 1508, с измененията), който определя нейната структура и задачи.

На централно ниво има Министерство на семейството, труда и социалната политика, Съветът за социално осигуряване и войводи на регионално ниво. Предметът на дейност на Министерството на семейството, труда и социалната политика е определен в чл. 23 от Закона за социално подпомагане. Най-важната задача на министерството е да определи общата насока на дейността на всички институции за социално подпомагане (законодателна функция) и да координира всички дейности.⁶ Войводите изпълняват задачи както в сферата на държавната администрация, така и в областта на местното самоуправление. Задачите на войводата са главно да определя начина, по който се изпълняват задачите на публичната администрация, изпълнявани от организациите на местното самоуправление, както и изпълнението или възлагането на задачи, произтичащи от държавни програми, на институции на местното самоуправление или непублични субекти. Важен аспект от дейността на войводата са и неговите надзорни правомощия, включително надзор върху изпълнението на задачите на градското, окръжното и войводското самоуправление. Задачите на войводското самоуправление включват разработването, актуализирането и прилагането на войводската стратегия в областта на социалната политика, организацията на образованието, включително организирането на държавни училища за социални услуги и професионалното обучение на работниците в социалното осигуряване. Система. Собствени и възложени задачи се изпълняват на местно ниво на социално подпомагане (община, окръг).

1.4. Субективен и обективен обхват, както и сигнали за проблеми в системата за социално подпомагане в Полша

Системата за социално осигуряване в Полша има сложен институционален ред и субектите, върху които се фокусират решенията за подпомагане, са физическите лица и семейството. Получаването на почти всички социални помощи беше свързано с изискването за живеене и оставане в страната, настъпване на обстоятелства, които

⁶ По-подробно вж. W. Maciejko (2008). *Instytucje pomocy społecznej*. Warszawa: LexisNexis Polska

пораждат трудна житейска ситуация, и с подходящо ниво на доходи. Институционализирането на системата за социално подпомагане със съответните нормативни актове и създаването на обширна институционална структура обаче не я предпазва от възникването на фактори, които нарушават нейното ефективно функциониране.

1.5. Отделни социално-икономически условия в Полша и тяхното въздействие върху националната система за социално подпомагане

В научната литература има много публикации, в които авторите, когато анализират социалните проблеми, се ръководят само от мащаба на определено социално явление. Без да се подлага на съмнение тази позиция, трябва да се отбележи, че анализът и обсъждането на проблемните социални въпроси трябва да се извършват по-скоро в контекста на социално-икономическите условия на дадена страна. Тази позиция пропагандира, наред с други неща, С. М. Милър⁷, който посочва още през 70-те години на миналия век, че е важно не толкова да се опише мащабът на индивидуалните социални проблеми, колкото да се анализират в контекста на социално-икономическите условия на дадена държава.

Според доклада на Световния икономически форум в Полша, в бъдеще страната ще бъде застрашена не само от икономически и социални проблеми (като безработица, миграция, разлики в доходите между гражданите), но и от изменението на климата или екологични катастрофи (или епидемиологични заплахи).

Нивото на икономическо развитие в Полша расте през последните години, а също расте покупателната способност на поляците.⁸ Проблемът обаче е в демографската ситуация в Полша. Населението на Полша е намаляло, темпът на прираст на населението се е забавил, а коефициентът на демографското натоварване се е увеличил, което несъмнено показва демографска криза в страната. От друга страна средният стандарт на живот на жителите се е увеличил. Броят на хората в трудоспособна възраст забележимо намалява, докато броят на хората над трудоспособна възраст се увеличава. Проблем са и

⁷ S.M. Miller (1976). *The political economy of social problems: From the sixties to the seventies*. Social Problems, Volume 24, Issue 1, p. 4.

⁸ Вж. също W. Bogdan, D. Boniecki, E. Labaye, T. Marciniak, M. Nowacki (2015). *Poland 2025: Europe's new growth engine, Report* - McKinsey & Company, January.

относително ниските нива на пенсии за старост или инвалидност, изплащани на хората след края на професионалната им кариера.

Всичко това води до извода, че националната система за социално подпомагане трябва да бъде повече ориентирана към решаването на проблемите на възрастните хора, чието финансово положение ще се влоши след напускане на работа; за професионално активиране на лица, които дълго време ползват социални помощи или които са професионално неактивни, за подкрепа на чужденци, получили достъп до социално подпомагане.

2. Финансиране на системата за социално подпомагане в Полша през 2012-2018 г

2.1 Видове обезщетения в системата за социално подпомагане в Полша

В Полша социалното подпомагане е насочено към граждани, които са изложени на риск, по-специално от бедност или социална изолация, но правото на социална помощ е свързано с два критерия, на които трябва да отговарят кандидатите за държавна подкрепа. Първият критерий е свързан с нисък стандарт на живот (недостатъчни доходи в семейството), а вторият е с наличието на допълнителни обстоятелства, които дават право за получаване на социална помощ (например бедност, сирачество, бездомност, безработица, инвалидност, трудности при интегрирането на чужденци, получили статут на бежанец в Република Полша, непредвидени събития и кризи, природни бедствия или екологични катастрофи).

В Полша каталогът от форми на помощ, насочени към нуждаещите се, е доста обширен и изглежда почти пълен. Хората в трудни житейски ситуации имат възможност да ползват парични и непарични обезщетения.

2.2 Финансови разходи в полската система за социално подпомагане през 2012-2018г.

През 2012 г. общите разходи за социално подпомагане и други задачи в областта на социалната политика възлизат на 17 407 млн. злоти, което е 5,5% от общите разходи на държавния бюджет. По позиция "852 - социално подпомагане" разходите възлизат на 13 927 милиона злоти (4,40% от общите разходи на държавния бюджет), а по позиция "853 - други задачи в областта на социалната политика" - 3480 милиона злоти (1,4% от общите разходи на националния бюджет). През 2012 г. бюджетните разходи по позиция "852 - социално подпомагане" се увеличават с 412 млн. злоти спрямо 2011 г. През следващите

години от анализирания период в Полша е регистрирано увеличение на разходите за социалноосигурителната система.

През 2016 г. държавният бюджет на Полша регистрира значително увеличение на разходите за системата за социално осигуряване и подкрепа на семейството. Разходите за тези цели възлизат на 39 320 милиона злоти, което е 10,9% от общите разходи на държавния бюджет. Такова значително увеличение на разходите беше предизвикано от въвеждането на детски надбавки 500+, което влезе в сила от 1 април 2016 г. През 2016 г. от държавния бюджет са отпуснати 17 404 милиона злоти за надбавки за деца 500+ и 16 830 милиона злоти за системата за социално подпомагане (член 852). Това означава, че разходите за социално подпомагане през 2016 г. леко се увеличават спрямо 2015 г. (разходи в „раздел 852 от бюджета“ – 14 685 милиона злоти през 2015 г. спрямо 16 830 милиона злоти през 2016 г.). През 2017 и 2018 г. Полша регистрира още едно увеличение на общите разходи на държавния бюджет, отпуснати за системата за социално подпомагане: през 2017 г. - 48 159 милиона злоти (12,8% от общите разходи на държавния бюджет), през 2018 г. - 49 095 милиона злоти (12,7).

През 2012-2018 г. може да се отбележи спад във фактическия брой на получателите на социални помощи - от 1 926 328 души през 2012 г. на 1 304 923 души през 2018 г. Значителна част от тези хора са се възползвали от социални помощи под формата на парични обезщетения.

През 2012 г. в Полша са изплатени общо 3 146 029 862 злоти, 70% от които са парични обезщетения. Подобна тенденция е регистрирана през 2018 г., когато сумата, разпределена за обезщетения, възлиза на 3 485 623 456 злоти, а 66,62% от общия брой са паричните обезщетения.

В Полша в периода 2012-2018г. се увеличиха бюджетните разходи за социално-осигурителната система и подпомагане на семейството. През 2018 г. тези разходи възлизаха на 12,7% от общите разходи на държавния бюджет. Освен това се забелязва тенденция на намаляване на средствата, отпускани стриктно за социално подпомагане, като същевременно се увеличават бюджетните трансфери, насочени към семейства с деца – помощи за отглеждане, т.нар. 500+. Тази посока на промяна в публичната политика изглежда не е правилна, тъй като води до отдалечаване от подпомагането само на най-нуждаещите се, които отговарят на определени критерии, включително: ниски

доходи, временни затруднения, помощта е случайна - за обезщетения, които са дългосрочни, като единственото условие за отпускането им е наличието на деца в семейството. В тази ситуация се предоставя и материална помощ на заможни семейства, които не се нуждаят от държавна подкрепа.

Това води до извода, че в Полша системата за социално осигуряване и подкрепа на семейството от „активни” става все по-„пасивна” и се ограничава до изплащане на пари, а не до постоянното решаване на социални проблеми.

В Полша през 2012-2018 г. може да се наблюдава негативна тенденция, състояща се в увеличаване на броя на получателите на обезщетения, предоставени в парична форма, което още веднъж показва, че тезата, че полската система за социално подпомагане се отдалечава от преразпределението на средства сред нуждаещите се от услуги и социално или професионално активиране на бенефициентите на системата за социално подпомагане.

3. Финансов мениджмънт в системата за социално подпомагане в Полша на примера на Подкарпатското войводство през 2012-2018 г.

3.1. Социално-икономически характеристики на Подкарпатското войводство

Подкарпатското войводство е регион, разположен в югоизточната част на Полша. Това е един от най-слабо развитите социално и икономически региони на Полша. Той е включен в т. нар. полски клас В, характеризиращ се с ниски заплати и ниска професионална активност на населението на пазара на труда. Подкарпатското войводство произвежда само 3,9% от общия брутен вътрешен продукт на Полша. Характерна особеност на институциите на местното самоуправление в Подкарпатския регион е, че техните бюджетни приходи до голяма степен се формират от субсидии и субвенции от централния бюджет. Функционирането на системата за социално осигуряване е от особено значение в този регион, тъй като стандартът на живот на много жители може да зависи от ефективността и действието на системата за социално осигуряване в Подкарпатието.

3.2. Финансиране на системата за социално подпомагане в Подкарпатското войводство

Един от важните елементи, които влияят върху разходите за функциониране на системата за социална защита на населението на Подкарпатското войводство, е социалната инфраструктура.

Почти всички видове институции от системата за социална защита на населението на Подкарпатието регистрираха значително увеличение на разходите за поддръжане на 1 място. В някои видове заведения разходите за поддръжане на 1 легло са се удвоили, например в къщичките и приютите (разходите се увеличават със 118,5%) или домове за социални грижи (разходите се увеличават със 102,4%). Представените в статията числени данни позволяват да се отбележи, че в периода 2012-2018г. се наблюдава значително увеличение на разходите за поддръжка на социалната инфраструктура в системата за социална защита на населението на Подкарпатието.

Разходите за функционирането на системата за социално подпомагане обикновено зависят от броя на хората, ползващи поддръжка от системата. В Подкарпатския регион в периода 2012-2018г. броят на хората, получаващи социално подпомагане, е намалял.

През 2012 г. социално подпомагане в Подкарпатско войводство са получавали 187,7 хил. души, което е 8,82% от общото население във войводството, а през 2018 г. този брой намалява до 159,8 хил. души (7,51% от общото население във войводството). По същия начин намалява броят на хората в региона, които са получили финансови или материални помощи за социално подпомагане под формата на административно решение (от 144,6 хил. души на 87,7 хил. души). Тревожен факт в региона е, че през 2012-2018г. дялът на дългосрочните ползватели на социални услуги остава почти непроменен (през 2012 г. е 59,5% от общия брой на лицата, получили финансова или материална подкрепа; през 2018 г. е 58,9%).

Наличните данни, получени от социалноосигурителните институции на Подкарпатското войводство, също дават възможност да се определят доминиращите причини за използването на социалното осигуряване в региона.

През анализирания период доминиращите причини за отпускане на помощи на ниво община са: бедност (средна стойност през 2012-2018 г. 24,94% от общия брой),

безработица (средна стойност за периода 2012-2018 г. 23,11% от общия брой) и продължително или тежко заболяване (средно 16,55% от общия брой).

Функциониране на системата за социална защита на населението на Подкарпатското войводство през 2012-2018 г. доведе до значителни финансови разходи.

Таблица 1. Разходи за функционирането на системата за социално подпомагане на населението на Подкарпатското войводство през 2012-2018 г. с разбивка на разходите по отделни позиции от бюджетната класификация.

	2012		2013		2014		2015		2016		2017		2018		изменения през периода 2012-2018 г.	
	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти	в злоти			
Общи разходи за цялото войводство	1 403 009 339	1 450 127 836	1 504 680 343	1 538 539 127	1 861 677 097	3 231 231 612	3 279 757 255									
включително бюджетни разходи на ниво община и област (центрове за социално подпомагане и окръжни центрове за подкрепа на семейството)	1 029 042 457	1 067 669 893	1 135 030 825	1 147 008 968	1 452 525 773	2 598 269 347	2 667 969 301									
% разходи на ниво община / окръг от общите разходи в региона	73,35	73,63	75,43	74,55	78,02	80,41	81,35									
<i>включително финансови разходи по позиции в бюджетната класификация</i>																
	в злоти	в %	в злоти	в %	в злоти	в %	в злоти	в %	в злоти	в %	в злоти	в %	в злоти	в %	средна стойност през периода 2012-2018 г. (в %)	намаляване / увеличение през периода 2012-2018 г. (в %)
разходи за позиция «851 – Здравеопазване»	22 488 657	1,60	23 334 647	1,61	25 146 928	1,67	26 375 883	1,71	27 267 038	1,46	26 774 085	1	27 306 298	0,83	1,39	-0,77
разходи за позиция «852 – Социална помощ»	556 322 368,00	39,65	604 635 252	41,70	625 805 265	41,59	626 863 398	40,74	790 601 272	42,47	680 935 034	21,07	705 264 056	21,50	35,53	-18,15
разходи за позиция «853 – Други задачи в областта на социалната политика»	72 346 408,00	5,16	47 223 531	3,26	57 281 417	3,81	56 068 325	3,64	48 597 554	2,61	51 264 585	1,59	51 485 820	1,57	3,09	-3,59
разходи за позиция «854 – Грижа за децата»	30 934 657,00	2,20	36 340 440	2,51	39 411 887	2,62	43 807 250	2,85	33 781 311	1,81	29 008 571	0,90	29 713 954	0,91	1,97	-1,30
разходи за позиция «855 – Семейство»	720 917 249,00	51,38	738 593 966	50,93	757 034 846	50,31	785 424 271	51,05	961 429 922	51,64	2 443 249 337	75,61	2 465 987 127	75,19	58,02	23,80

Източник: Авторска компилация

През 2012 г. разходите за социалноосигурителната система във войводството възлизат на 1 403 009 000 злоти, докато през 2018 г. за социално подпомагане в Подкарпатието са изразходвани 3 279 757 хил. злоти. Това означава, че в периода 2012-2018г. финансовите разходи за системата за социална защита на населението на региона се удвоиха. Значително увеличение на финансовите разходи в системата за социално подпомагане е особено видимо от 2016 г., когато беше въведена детска надбавка 500+ за семейства с деца до 18 години. В анализирания период се наблюдава и тенденция към нарастване на разходите в осигурителната система на ниво общини. През 2012 г. разходите на общинското правителство представляват 73,35% от разходите за социално подпомагане във войводството, а през 2018 г. те нараснаха до 81,35% от общите разходи. Това означава, че основната отговорност за функционирането на системата за социално

осигуряване и разпределението на средствата се носи от местните власти на Подкарпатието.

Анализът на представената информация показва, че финансовите разходи за функционирането на системата за социална защита в региона са много високи. През 2012 г. за функционирането на социалното подпомагане в региона са изразходвани 1 403 009 339 злоти, при това 8,82% от жителите на региона (187 771 души) са се възползвали от подкрепата на тази система. Докато през 2018 г. разходите за функционирането на осигурителната система във войводството възлизат на 3 279 757 255 злоти, като от нея се възползват 7,76% от общото население на региона (159 889 души). Това означава, че въпреки намаляването на броя на хората, получаващи социални помощи, поддръжката на системата става все по-скъпа. В региона е намаляла бедността и безработицата като причини за търсене на подкрепа от социалното подпомагане, а са нараснали уврежданията и здравните проблеми, което показва застаряване на населението в региона. Тревожно явление в системата за социално подпомагане е увеличаването на разходите за поддържане на различни видове центрове за подкрепа, разходите за тяхната поддръжка за периода 2012-2018 г. почти се удвоили.

Разходите за функциониране на социално-осигурителната система в Подкарпатието поглъщат все повече финансови ресурси. За съжаление, повечето от тях се изразходват за поддръжка на социалната инфраструктура (центрове за подкрепа) или за „безусловни“ финансови трансфери, насочени към семейства с деца (например надбавка за отглеждане на деца 500+), или за социални помощи в брой, а не реално подпомагане хора в трудни ситуации. Използването на социалното подпомагане трябва да бъде епизодично, докато в Подкарпатския регион организацията на системата за социално подпомагане означава, че броят на хората, които се ползват от нейната подкрепа за дълго време, остава на същото ниво с години. Тази система "прави своите бенефициенти зависими от себе си", а трябва да ги направи независими и да ги активира професионално. Това несъмнено е признак за слабост на системата. Освен това системата за социална защита на региона не е готова да решава проблемите на населението, което в бъдеще ще бъде следствие от икономическите и социални проблеми на държавата, например застаряването на населението, увеличаването на в броя на чужденците или борбата срещу непредвидими случайни събития, като природни бедствия, причинени от изменението на климата или екологични катастрофи.

Въз основа на направените анализи може да се направи извод, че социално-осигурителната система в Подкарпатския регион се „трансформира“ в дейност по прехвърляне на средства, които централната власт, чрез органите за местно самоуправление, изпраща на определени категории от населението, напр. семейства, отглеждащи деца, и губи значението си като „държавна институция“, оказваща подкрепа по пътя на хора, които са във временно затруднено житейско положение. Може дори да се осмелим да кажем, че това означава „демонтиране“ на системата за социално подпомагане, „традиционно“ разбирана като система за подкрепа чрез различни форми (финансова и материална) помощ на нуждаещи се граждани, които временно се намират в затруднено положение, в тежка житейска ситуация, както и мерки за осигуряване на социална и професионална независимост на такива граждани - в полза на създаването на "нова система за социално подпомагане", чиято задача ще бъде да прехвърля средства от централния бюджет, например, към семейства, отглеждащи деца, без да се проверява дали имат нужда от тази помощ.

Този подход към системата за социална защита означава, че тя става все по-скъпа, а нейната ефективност при реално решаване на проблемите на населението, нуждаещо се от подкрепа, е ниска, а също така означава, че системата не е готова да решава остри социални проблеми, които възникват в съвременния свят.

4. Ефективността на системата за социално подпомагане в Подкарпатието на примера на избрания инструмент - социалния договор

4.1. Социалният договор като инструмент в полската система за социално подпомагане и методологични предположения на емпирични изследвания на обществените договори в Подкарпатието

Понятието договор е трудно да се дефинира еднозначно, то може да има различни значения в различни области на науката и обществения живот. Самият термин договор е най-пълно описан в правните науки. Общият признак на договорите, без да се отнася до конкретна област на науката, е тяхното регулиране и стабилизиране на отношенията между членовете на дадено общество, техният доброволен характер и наличието на две или повече страни в договора, както и наличието на законови санкции при неизпълнение на клаузите на договора.

Социалният договор е въведен в системата за социално подпомагане със Закона за социално подпомагане от 12 март 2004 г. Въз основа на полското социално подпомагане тези договори се появиха в резултат на промяна в подхода към социалното подпомагане и отклонение от „помощ“ в полза на „подкрепа и укрепване“ на хората в трудни житейски ситуации. Този инструмент трябваше да се превърне в „нов активен механизъм за социално подпомагане“ в Полша. Иновацията и дейността му се основават на концепции като: индивидуализация на помощта, предоставена на лице, нуждаещо се от подкрепа в трудна житейска ситуация, и активната роля на получателя на помощта в процеса на оказване на помощ.

4.2. Социални договори в Подкарпатието

По време на теренното проучване са получени общо 516 попълнени и пълни социални договори, които са сключени от социални работници, действащи като представители на центрове за социално подпомагане, с хора, които ползват системата за социално подпомагане в Подкарпатското войводство.

Анализите позволиха да се оцени ефективността на социалните договори като работещ инструмент в системата за социално осигуряване. Сред социалните работници в Подкарпатското войводство мненията за влиянието на социалните договори върху преодоляването на трудната житейска ситуация на човека или семейството, които са издържани от системата за социална защита, са разделени. Въпреки това, малко над половината от служителите посочват, че социалните договори са допринесли значително за преодоляването на трудната житейска ситуация на човека, получаващ социална помощ. Хората, които изразяват такова мнение, най-често посочват, че социалните договори мотивират хората да променят и укрепват своята независимост (като цяло 53,6% от отговорите).

4.3. Социалните договори и тяхната ефективност от гледна точка на социалните работници, заети в системата за социално подпомагане

В хода на анализа също така беше възможно да се определи дали според респондентите социалните договори позволяват по-пълно решаване на местните социални проблеми. По-голямата част от интервюираните работници са на мнение, че социалните договори не позволяват по-пълно разрешаване на местните социални проблеми.

По време на проучването е установено, че почти всички интервюирани социални работници посочват, че след края на социалния договор лицата, обхванати от тази форма на подкрепа, да продължават да използват подкрепата на системата за социална защита (93,3% от общия брой отговори) и да получават основно парични обезщетения. Това потвърждава, че инструментът на социалните договори е малко ефективен и по никакъв начин не допринася за постигането на пълна независимост на хората, получили подкрепа под тази форма от центъра за социална защита.

По-голямата част от интервюираните социални работници посочиха необходимостта от промяна на социалните договори, за да стане този инструмент по-ефективен. Най-често се посочва необходимостта да се изменят законодателните разпоредби относно социалните договори и да се въведат инструменти за осигуряване на спазването на клаузите на договорите или санкции за неспазване на договора от лица, обхванати от този вид подпомагане.

IV. Заключение изводи, формулирани препоръки и научно-практически принос на дисертационния труд

Появата на социални проблеми и системи, които осигуряват тяхното решаване, отдавна е описана в научната литература в областта на социалните науки, включително икономиката. Въпреки това все още има нужда да се анализират тези въпроси, главно поради факта, че те засягат не само живота на отделните хора, но и функционирането на цялата държава.

Класическата икономическа теория е проектирана така, че да се занимава с производството и потреблението на пазарни стоки или услуги. Въпреки това, в следвоенния период, когато идеята за социалната държава стана популярна, необходимостта от управление от страна на търсенето беше призната и икономическата теория разшири своята перспектива, за да включи обществените блага и държавния сектор, за да определи "ролята на правителството" за влиянието върху икономическата стабилност и икономическия растеж на държавата. Понастоящем обаче икономическата теория е изправена пред значителни предизвикателства, които могат да се считат и за социални проблеми, а класическият подход за решаване изглежда несъвършен. Класическият подход в икономиката предполага рационалността на хората, които, в стремежа си да увеличат максимално своята полезност, вземат предвид тесен кръг от

собствените си нужди. Предпочитанията на отделните субекти в класическия модел се определят извън икономическата система и не зависят от икономическото поведение на индивида. Междувременно в научната литература има много доказателства, че хората в своите действия не се ръководят единствено от полезността - те изразяват своите очаквания по отношение на поведението на други хора и не всички действат рационално и в съответствие с приетите социални норми. Това води до заключението, че класическата икономика може да бъде идеална за обяснение на нуждите и поведението на отделните граждани, но не непременно за решаване на съвременни социални проблеми като бедност, неравенство в доходите, престъпност, алкохолизъм или наркомания. Трябва също да се отбележи, че всъщност икономическият и политически натиск формира нагласите и начина за решаване на социалните проблеми в отделните страни. От друга страна, действията на държавните структури за решаване на социални проблеми от икономическа гледна точка може да са не толкова „добрата воля” на държавата, а по-скоро необходимост, свързана с премахването на бариерите, които пречат на социално-икономическото развитие на страната. Множество научни изследвания доказват, че съществува значителна връзка между възникването на неравенство в доходите, социалните проблеми и социално-икономическото развитие на държавата.

В Полша системата за социално осигуряване има сложен институционален ред и решенията за подкрепа са насочени към отделни лица и семейства. Получаването на подкрепа от системата за социално подпомагане в Полша беше свързано с изискването за живеене и престой в страната, с настъпване на обстоятелства, водещи до трудна житейска ситуация, и с определено ниво на доходи.

Анализът показва, че в Полша в периода 2012-2018г. са увеличени бюджетните разходи за социално-осигурителната система и за подпомагане на семейството. През 2018 г. тези разходи възлизат на 12,7% от общите разходи на държавния бюджет. Забележима тенденция е намаляването на средствата, отпускани стриктно за социално подпомагане, като същевременно се увеличават бюджетните трансфери, изпращани на семейства с деца – помощи за отглеждане, т.нар. 500+. Тази посока на промяна е погрешна, тъй като води до отклонение от подпомагането само на най-нуждаещите се, които са в трудна житейска ситуация, а самата подкрепа от държавния бюджет е епизодична - към

дългосрочни ползи, а единственото условие за осигуряването им е наличието на деца в семействата.

През 2012-2018 г. в Полша може да се отбележи негативна тенденция, състояща се в увеличаване на броя на получателите на обезщетения в парична форма. Това показва, че изявленията на държавните органи за отдалечаване на националната осигурителна система от преразпределението на финансовите ресурси между нуждаещите се от услуги и социалното или професионално активиране на получателите на социални помощи са само декларативни.

Подкарпатското войводство, на примера на което е анализът на финансирането и функционирането на системата за социално осигуряване и оценката на един от инструментите, използвани в тази система, е един от най-слабо развитите социално и икономически региони на Полша.

През 2012-2018 г. в Подкарпатието разходите за функциониране на осигурителната система поглъщаха все повече финансови средства. За съжаление те бяха предназначени основно за подкрепа на социалната инфраструктура (центрове за подкрепа), „безусловни“ финансови трансфери, насочени към семейства с деца (например детски надбавки 500+), или социални помощи под формата на пари, а не реална помощ на хора, които се намират в трудна житейска ситуация. Благодарение на организацията на системата за социална защита в региона, броят на дългосрочните ползватели на нейната подкрепа на практика не се променя от години. Тази система направи бенефициентите си зависими от себе си, а трябваше да ги направи независими и да ги активира професионално. Освен това системата за социално подпомагане в региона не беше подготвена да се справи с проблеми, които биха били значими в бъдеще, като застаряването на населението, увеличаването на броя на чужденците или борбата с непредвидими извънредни ситуации, като природни бедствия или епидемиологични събития.

В Подкарпатския регион сключените социални договори се използват от социалните работници основно като средство за решаване на проблеми, свързани с професионалната дейност на лицата, ползващи социално подпомагане.

Според социалните работници, работещи в центрoвете за социално подпомагане в Подкарпатието, социалните договори се считат за неефективен инструмент в системата за социално осигуряване. Тревожен е също и фактът, че социалните договори не насърчават независимостта на хората, които ползват помощ от системата за социално осигуряване. Лицата, обхванати от този вид подпомагане, след приключване на социалния договор продължават да ползват помощта на центрoвете за социална закрила и да получават помощи предимно в пари.

Обобщението на анализите и емпиричните изследвания, представени в този текст, позволява да потвърдим напълно ключовата теза на представената работа.

В заключение трябва да се констатира, че в Полша е необходима по-нататъшна „модернизация” на системата за социално подпомагане. Тя трябва да бъде фокусирана върху реална и активна помощ в социалната или професионална интеграция на хора, нуждаещи се от подкрепа. Модернизацията на системата за социално подпомагане трябва да се фокусира върху следните ключови аспекти:

- подкрепата на системата за социално подпомагане трябва да бъде насочена към най-нуждаещите се хора;
- въвеждането на регионална диференциация във формите на подкрепа, предлагани от системата за социално подпомагане в определени части на Полша. Това се дължи на факта, че във всяко воеводство на страната има различни остри социални проблеми, които изискват държавна намеса;
- отделяне на системата за социално подпомагане, разбрана като подкрепа за хора в трудна житейска ситуация, от системата за подкрепа на семейства, които не се нуждаят от постоянна помощ от страна на държавата. През предходните години обхватът на социалното подпомагане в Полша системно се разширяваше. Социалното подпомагане е отговорно за справянето с проблемите, причинени от липсата на семейна политика или неефективното функциониране на здравната система. Междувременно системата за социално подпомагане трябва да бъде фокусирана изключително върху задачите на социалното подпомагане;
- увеличаване на формите на помощ (не само в парична форма) за възрастни хора, както и за чужденци, които възнамеряват да намерят работа в Полша;
- увеличаване на броя на държавните организации, които ще отговарят за подпомагане на чужденците да се интегрират в обществото и на полския пазар на труда (например

чрез изучаване на полски език, предоставяне на временно жилище, интегриране с местната общност, където ще живеят чужденците, подпомагане на училище задължения и адаптация в училищната среда на децата мигранти);

- създаване на институция за настойници на възрастни хора и помощници на чужденци, които да изпълняват задълженията си на общинско ниво и ще работят в центрове за социално подпомагане в общините;
- въвеждане на задължение за провеждане на циклична идентификация на потенциални заплахи от гледна точка на социални проблеми, изменение на климата или епидемиологични заплахи, които могат да възникнат на територията на общината в бъдеще;
- създаване на специални форми на подкрепа (в парична и в непарична форма), които ще се предлагат на отделни лица и семейства само в случай на извънредни ситуации, като екологични бедствия или епидемиологични заплахи;
- ликвидация или частично „извеждане на пазара” на отделни подпомагащи институции, включени в социалната инфраструктура. Някои от тези институции изискват значително финансиране, но подкрепят само малък брой нуждаещи се. Пример в Подкарпатското войводство могат да бъдат институции за професионална дейност, за които в региона са отпуснати 35 973 444 злоти през 2018 г. Това означава, че годишните разходи за поддържане на 1 място в такива институции са 52 211 злоти и само 689 лица с увреждания са се възползвали от тяхната помощ през 2018 г.;
- промяна на представата за инструментите, използвани в системата за социално подпомагане (като социалните договори), така че те да са насочени към реално подпомагане на нуждаещите се, а не само към „фиктивна форма на подкрепа“;
- насочване на хората, дългосрочно ползващи се социални помощи, към различни форми на „временна работа”, с изключение на лицата, които са напълно неработоспособни. Формите на подкрепа и финансовите ресурси не могат да бъдат постоянно насочвани към „нереформиращи се получатели“. Те трябва да бъдат изпратени на хора, които се нуждаят от допълнителна подкрепа от държавата.

Само такава реформирана система за социално подпомагане ще може да се справи с възникващите проблеми, свързани с преобразуването на полското общество.

Научният и практически принос на представената работа се основава на следните елементи:

- Разработване на нов теоретичен и методологически подход в областта на икономическите изследвания в публичния сектор в Полша по отношение на системата за социално осигуряване.
- Идентифициране на бъдещите предизвикателства пред системата за социално осигуряване в Полша, както и потвърждение, че тази система не е адаптирана към решаването на социални проблеми, което ще бъде голямо предизвикателство за Полша в бъдеще.
- Извършване на задълбочен анализ на управлението на финансовите разходи в системата за социално осигуряване в Полша и Подкарпатското войводство.
- Представяне на социално-икономическите условия на Подкарпатието и тяхното влияние върху социално-осигурителната система.
- Посочване на бариери и ограничения при провеждането на ефективна финансова политика в системата на социалната закрила.
- Предлагане на концепция за анализ на инструменти (социални договори), използвани в полската система за социално осигуряване.
- Емпирична проверка на ефективността на инструментите (социалните договори), използвани в полската система за социално осигуряване.
- Определяне на причините за ниската ефективност на инструментите (социалните договори), използвани в полската система за социално осигуряване и управлението на финансовите разходи в системата за социално осигуряване.
- Определяне, че в Полша няма никакви промени, заявени от държавните органи, които обявиха отказ от паричните преводи в полза на нематериални помощи, социална и професионална дейност и засилено участие на отделните лица в процеса на подпомагане. В същото време все още преобладават разходите за парични помощи, а непаричната помощ е от второстепенно значение.
- Установяване, че в Полша има процес на „демонтаж“ на системата за социална защита, тъй като тя приема формата на превод на средства към конкретни социални групи (напр. семейства, отглеждащи деца), вместо да бъде насочена към най-нуждаещите се хора.
- Определяне на препоръки, чиято реализация ще подобри ефективността на функционирането и финансирането на системата за социално осигуряване в Полша.

V. Научни публикации, свързани с дисертационната работа

Научни монографии:

- 1) **Piotr Frączek (2021).** *Zarządzanie wydatkami finansowymi oraz skuteczność wybranych narzędzi w systemie pomocy społecznej w Polsce na przykładzie województwa podkarpackiego*, Издателство на Българската академия на науките “Проф. Марин Дринов” Professor Marin Drinov Publishing House of Bulgarian Academy of Sciences, ISBN: 978-619-25-142-4, ss. 272.

Научно редактиране на монографии:

- 2) **Piotr Frączek (2013) (red. nauk.).** *Spójność społeczna w wymiarze lokalnym i regionalnym - dylematy i rozwiązania*; Wyd. PWSZ w Sanoku, ss. 207, ISBN 978-83-61802-80-8

Научни статии (Web of Science):

- 3) **Piotr Frączek, Mateusz Kaczmarski (2021).** **A social contract as a work tool for social workers in Poland - assumptions versus reality**; *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, ISSN 1804-7890, Volume 11, Issue 02, December 2021, p. 64-70.
- 4) **Mateusz Kaczmarski, Piotr Frączek (2021).** **The level of voivodeship development in Poland and its impact on financing the social assistance system**; *AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research*, ISSN 1804-7890, Volume 11, Issue 02, December 2021, p. 101-106.

Научни статии:

- 5) **Piotr Frączek, Mateusz Kaczmarski (2021).** **The social assistance system in Poland and its financing in 2015-2018 as a factor of the stabilization of the socio-economic policy of the state in turbulent conditions**, *Journal of Scientific Papers VUZF REVIEW*, ISSN 2534-9228, VUZF University of Finance, Business and Entrepreneurship, Sofia, Bulgaria, Volume 6, Issue 2, June 2021, p. 190-197, <https://doi.org/10.38188/2534-9228.21.2.22>
- 6) **Piotr Frączek (2021).** **Food aid in Poland in the years 2014-2019 as an expression of solidarity and European Union support for the national social assistance system.** „*Journal of Scientific Papers VUZF REVIEW*”, ISSN 2534-9228, Volume 6 (3), p. 167-176. <https://doi.org/10.38188/2534-9228.21.3.18>
- 7) **Piotr Frączek (2020).** **Wybrane świadczenia w polskim systemie pomocy społecznej – próba analizy**, *Studia z Polityki Publicznej*, nr 1(25)/2020, ISSN: 2391-6389, s. 27-49.
- 8) **Piotr Frączek, Patrycja Pater (2018).** **Pozaeconomiczne czynniki wpływające na podejmowanie pracy w organizacjach pozarządowych**, *Economic and Regional Studies/ Studia Ekonomiczne i Regionalne*, ISSN: 2083-3725, Volume 11, No 3, 2018, s. 129-147.
- 9) **Piotr Frączek (2018).** **Wybrane uwarunkowania polityki pomocy społecznej na Podkarpaciu**, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, ISSN: 1643-0328, nr 25/2018, s. 7-27.
- 10) **Piotr Frączek (2018).** **Edukacja formalna i pozaformalna w procesie profesjonalizacji pracowników socjalnych**, *Edukacja-Technika-Informatyka*, ISSN: 2080-9069, nr 3(25)2018, s. 103-113.
- 11) **Piotr Frączek (2017).** **Kontrakt socjalny jako narzędzie aktywnej pomocy społecznej. Opinie i spostrzeżenia pracowników socjalnych**, *Humanum. Międzynarodowe Studia Społeczno-Humanistyczne*, ISSN 1898-8431, nr 26 (3) / 2017, s. 15-28.

- 12) **Piotr Frączek (2016). Bariery w zwalczaniu ubóstwa: Wypalenie zawodowe i inne uwarunkowania pracy pracowników socjalnych na Podkarpaciu, *Społeczeństwo i Edukacja, Międzynarodowe Studia Humanistyczne*, ISSN: 1898-0171, nr 20 (1) 2016, s. 331-348.**
- 13) **Piotr Frączek (2013). Rodziny wychowujące dzieci z niepełnosprawnością i ich oczekiwania wobec polityki społecznej, *Wrocławskie Studia Politologiczne*, ISSN: 1643-0328, nr 15/2013, s.50-66.**
- 14) **Piotr Frączek (2012). Pomoc społeczna na Podkarpaciu - próba analizy, *Praca socjalna*, ISSN: 0860-3480, nr 2/2012 r., s. 82-101.**
- 15) **Piotr Frączek (2010). Strategia rozwiązywania problemów społecznych jako narzędzie realizacji lokalnej polityki społecznej; *Polityka Społeczna*, ISSN: 0137-4729, nr 7/2010 r., s.20-26.**
- 16) **Piotr Frączek (2010). Niepełnosprawność a system neoliberalny, *Niepełnosprawność i rehabilitacja*, ISSN: 1642-1981, nr 4/2010 r., s.17-30.**

Раздели в научни монографии:

- 17) **Piotr Frączek (2012). Health conditions and social situation of homeless people in Sanok; in: *Public health in the aspect of modern civilization*; editor Barbara Sokołowska, Pope John Paul II State School of Higher Education in Biała Podlaska, Biała Podlaska 2012, p. 40-51.**
- 18) **Piotr Frączek (2013). Związek między ubóstwem a niepełnosprawnością- próba analizy, w: *Sociálna práca, manažment a ekonómia - prínosy a limity vedy pre teóriu a prax, Zborník*; Editori Ľubomír Pekarčík, Emília Janigová, Anna Weissbrot-Koziarska, Katolícka univerzita v Ružomberku, Słowacja 2013, s. 90-101, ISBN 978-80-561-0092-9**
- 19) **Piotr Frączek (2014). Pomoc społeczna i praca socjalna w środowisku miejskim na przykładzie miasta Sanoka, w: *Ako nájsť zmysel žívota v sociálnej práci s rizikovými skupinami, Zborník, Eva Žiaková (ed.)*, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Słowacja 2014, s. 63-74, ISBN 978-80-8152-140-9**
- 20) **Piotr Frączek, Sylwia Drozd (2015). Social reintegration exemplified by the specific example of the social integration centre in Sanok; in: B. Szluz, T. Matulayová, I. Pešatová (ed.), *Cross-sectoral cooperation in order to solve social problems*, Uniwersytet Rzeszowski- Technická univerzita v Liberci, Rzeszów 2015, ISBN: 978-83-7996-203-7, p 49-61**
- 21) **Ewelina Kleszcz-Ciupka, Piotr Frączek (2015). Selected Aspects of a Non-Governmental Organization's Activities through the Example of the St. Brother Albert Aid Society in Sanok, In: Pešatová I., Szluz B., Walawender P. (eds.), 2015. *Interdisciplinary Approach in Social Problem Solving*. 1st ed. Ústí nad Labem: Univerzita J. E. Purkyně v Ústí nad Labem, Czech Republic, ISBN: 978-80-7414-986-3 (Print); 978-80-7414-987-0 (Online), p. 142-152**
- 22) **Piotr Frączek (2014). Działania na rzecz integracji osób niepełnosprawnych na podstawie analizy wybranych Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w województwie Podkarpackim, W: Waclaw Wierzbieniec (red.), *Zagadnienia społeczno-ekonomiczne, polityczne*,**

kulturalne i religijne w badaniach polskich, słowackich oraz ukraińskich- Tom II Kultura – Społeczeństwo, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu, Jarosław 2014, ISBN 978-83-63909-54-3, s. 49-65

- 23) **Piotr Frączek (2015). Sytuacja społeczna wychowanków rodzin zastępczych w powiecie sanockim**, W: Małgorzata Duda, Bożena Majerek (red.), Wyjechać czy pozostać? Wokół dylematów rynku pracy; Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Seria: Praca Socjalna w Teorii i Działaniu, Kraków 2015, ISBN: 978-83-7438-456-8, s. 49-63
- 24) **Piotr Frączek (2014). Infrastruktura społeczna i potrzeby szkoleniowe pracowników socjalnych w województwie podkarpackim**, w: *Rizikové správanie v teórii a praxi sociálnej práce*, Soňa Lovašová (ed.), Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Słowacja, s. 131-141, ISBN 978-80-8152-212-3
- 25) **Piotr Frączek (2015). Social assistance in Poland- organization, efficiency and financing, in: CYRIL-METHODIUS DAYS OF SOCIAL SERVICES. Proceedings of the international expert - scientific conference**, Stančiak J., Dončevová S., Dudžáková A., Slovák P. (ed.), Budapest, HUNGARY: HERALDIKA KIADÓ, 2015, p. 97-111, ISBN 978-963-9204-99-7
- 26) **Piotr Frączek (2015). Wolontariat i jego rola we wspieraniu lokalnej polityki społecznej**; w: Wacław Wierzbieniec (red.), Dobroczynność i praca socjalna na pograniczu polsko-słowackim na początku XXI w. wybrane aspekty, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu, Jarosław 2015, ISBN 978-83-63909-68-0, s. 185-193
- 27) **Piotr Frączek (2016). Standardy i doświadczenia międzynarodowe w zakresie edukacji pracowników socjalnych**, w: Jolanta K. Karolczuk (red.), Na Pograniczach. Problemy społeczne i wyzwania dla edukacji, Tom VI, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa im. J. Grodka w Sanoku, Sanok 2016, ISBN tomu VI: 978-83-61802-15-0; ISSN serii Na Pograniczach Kultur i Narodów: 2451-2982, s. 143-163
- 28) **Piotr Frączek (2016). Refleksje na temat kształcenia w obszarze pracy socjalnej w wyższych szkołach zawodowych w Polsce**, w: Martyna Kawińska, Justyna Kurtyka-Chałas (red.), Praca socjalna jako dyscyplina naukowa? Współczesne wyzwania wobec kształcenia i profesji, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Warszawa 2016, ISBN 978-83-8090-234-3 (wersja drukowana), s. 349-367
- 29) **Piotr Frączek, Patrycja Pater (2016). The authorities and charity among non-governmental organizations in Podkarpacie Province**, in: Žiaková Eva (ed.), Podoby vnútorných i vonkajších faktorov zvládania záťaže z pohľadu teórie i praxe sociálnej práce, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovakia 2016, ISBN 978-80-8152-405-9, p. 206-217
- 30) **Piotr Frączek (2016). Social workers in Podkarpacie Province - motives for choosing profession**, in.: DUDŽÁKOVÁ, A. - MURA, L. – SLOVÁK, P. (ed.), CYRIL-METHODIUS DAYS OF SOCIAL SERVICES II. Proceedings of the international expert - scientific

conference. University of Ss. Cyril and Methodius in Trnava, Slovakia 2016, ISBN 978-80-8105-789-2, p. 68-80

- 31) **Piotr Frączek, Patrycja Pater (2017). Determinanty dobroczynności na Podkarpaciu**, w: Małgorzata Duda, Izabela Rybka, Hubert Kaszyński (red.), Etyka pracy socjalnej w filozofii spotkania i dialogu; Seria: Praca Socjalna w Teorii i Działaniu, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Kraków 2017, ISBN: 978-83-7438-641-8,
- 32) **Piotr Frączek (2017). Wyzwania wobec współczesnej pracy socjalnej**, w: Małgorzata Duda, Leon Szot, Antoni Świerczek (red.), Aspekty teoretyczne i praktyczne pracy socjalnej wobec przemian i wyzwań społecznych XXI wieku. Między kształceniem a praktyką, Tom 2, Uniwersytet Papieski Jana Pawła II w Krakowie, Kraków 2017, ISBN 978-83-946472-2-3, s.199-216
- 33) **Piotr Frączek (2018). Profesjonalizacja zawodu pracownika socjalnego na Podkarpaciu**, w: Žiaková Eva, Tóthová Lucia (eds.), Premeny sociálnej práce v čase, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Slovakia 2018, ISBN 978-80-8152-544-5, p. 138-146.

VI. Декларация за оригиналност на дисертационната работа

Декларация на Пьотра Фрончек относно дисертационната работа

Декларирам, че дисертационната работа на кандидат за степен доктор на науките е написана изцяло от мен и не нарушава авторските права на други лица.

Декларирам, че тази дисертационна работа не дублира нито един от фрагментите от моята докторска дисертация, озаглавена „Хора с увреждания на местния пазар на труда в случая на областите Санок, Леско и Бещади“, въз основа на която през 2009 г. получих титлата доктор по икономика във Варшавското училище по икономика.

..... Пьотр Фрончек София I-2022
/подпис/

VII. Синтетично описание на научните постижения на кандидата

a/ научни публикации

Научни публикации	Преди защитата на докторската дисертация (before PhD)	След защитата на докторската дисертация (after PhD)	Общо
	<i>liczba publikacji</i> (number of publications/ количество публикаций)		
Авторски монографии	0	3	3
Редактиране на научни монографии	0	7	7

Статии в научни списания	1	18	19
Раздели в научни монографии	1	30	31
Експертизи	0	3	3
Други, например, популяризация на науката	0	3	3
Общо	2	64	66

в/ участие в чуждестранни лекции и научни конференции

Чуждестранни лекции ERASMUS+, “Staff Mobility for Teaching – Mobility Agreement”	- Instituto Superior Miguel Torga, Coimbra, Portugal - The University of Prešov, Prešov, Slovakia - Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, Spain - Aydın Adnan Menderes University, Aydın, Turkey	4
Научни конференции- изказвания с реферат	Полша, Словакия, Чехия, Украйна, България, Румъния	46
Общо		50

с/ ръководство на дипломни работи

- ръководство на магистърски работи	70
- ръководство на бакалавърски работи	121
Общо	191