

# Анализ на основните програми за социално подпомагане

*Докладът е изготвен по проект на ИПИ*

*„Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“<sup>1</sup>*

Институт за пазарна икономика

януари 2021

---

<sup>1</sup> Проектът „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“ се изпълнява от ИПИ с финансова подкрепа в размер на 193 541 евро, предоставена от Исландия, Лихтенщайн и Норвегия по линия на Финансовия механизъм на ЕИП. Основната цел на проект „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“ е да повиши знанието и разбирането за неравенството във възможностите, ефективността на социалните трансфери и социалните услуги на местно ниво, както и да провокира дебат за цялостна промяна в социалната политика в България.

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Фонд Активни граждани България по Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от Институт за пазарна икономика и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Финансовия механизъм на Европейското икономическо пространство и Оператора на Фонд Активни граждани България (<http://www.activecitizensfund.bg>).

# СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение .....	3
Резюме и основни изводи .....	4
На фокус: Социалните програми и икономическата криза по време на пандемията.....	10
Подход и методологична рамка .....	13
Анализ на основни програми .....	15
Социални плащания с осигурителен характер.....	15
Обезщетение за безработица.....	15
Парични обезщетения за майчинство .....	19
Социално подпомагане.....	22
Социални помощи при прилагане на диференциран подход и помощи за отопление .....	24
Преглед на относително малки по обхват и обща стойност социални помощи .....	25
Социални помощи със значим обхват и общ бюджет.....	27
Месечна помощ на база ДМД .....	27
Целеви помощи за отопление .....	31
Подкрепа за децата и семействата .....	33
Програми с ограничен обхват, малък бюджет и нисък общ ефект върху домакинствата .....	35
Помощи със среден обхват и общ бюджет .....	37
Месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование .....	40
Месечни помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане.....	43
Социално подпомагане за интеграция на хора с увреждания .....	44
Приложение 1: Стратегически и политически документи.....	47
Приложение 2: Основни критерии при отпускането на избрани обезщетения и помощи .....	52
Приложение 3: Източници на данни .....	56
Приложение 4: Списък на разглежданите нормативни документи .....	57

## Въведение

Ефективността на всяка публична политика представлява степента, в която нейният принос води до постигане на стратегическите цели, поставените при формирането ѝ. Целите на социалната политика са заложили в действащи стратегически документи и закони, както и в управленската програма на правителството. Те предвиждат политики, дейности и разходи на публични средства в няколко области, включително намаляване на бедността и неравенството, активизация на пазар на труда на уязвими групи, закрила на детето, интеграция на хора с увреждания, социално включване на лица в неравностойно положение, повишаване на обхвата на образованието и др.

Социалната политика се реализира чрез инструменти от различен характер. Те могат да имат характер на услуга или трансфер на доход от държавата към целевата група, или да представляват ограничения, задължения или стимули за дейността на икономическите агенти, въведени чрез различни регулации. Финансирането може да бъде директно – изплащане на парично обезщетение или помощ, или индиректно – чрез осигуряване на бюджетни средства за предоставяне на различни услуги, които се ползват от лицата в нужда. Финансираните дейности с публичен ресурс могат да осигуряват т.нар. статично подобряване на материалното благосъстояние на подпомаганите лица или да подкрепят дейност, която в динамика увеличава капацитета на лицето да излезе от състояние на бедност - например чрез повишаване на пригодността за заетост. Социалните трансфери могат да са с осигурителен характер – т.е. да зависят от участието на лицето в осигуряване и неговия принос, и подпомагане от бюджета чрез социални помощи.

В настоящия анализ са разгледани избрани програми за социално подпомагане и обезщетения, изплащани през осигурителната система. Основният критерий за подбор е степента, в която програмите са насочени към намаляване на бедността повишаване на доходите, интеграцията на хората с увреждания и насърчаване на социалното включване.

Представена е динамиката на основните параметри на избраните програми в периода 2015-2019 г., а при налични данни са добавени и най-новите развития през 2020 г. За България това е период на устойчив икономически растеж, през който постепенно заетостта нараства и достига исторически най-високите си стойности, безработицата спада, а работните заплати нарастват с бързи темпове. В доклада е включен и кратък първоначален преглед на промените в бюджетните разходи за социално подпомагане след началото на кризата, причинена от пандемията от новия коронавирус.

## Резюме и основни изводи

Пандемията от новия коронавирус и ограничителните мерки за преодоляването ѝ са огромно предизвикателство пред всички публични политики. Съвсем разбираемо фокусът на обществения дебат попада върху здравеопазването и училищното образование, но кризата е и своеобразен тест за структурната готовност на системите за социално осигуряване и социално подпомагане за адекватна подкрепа на най-засегнатите. Кризата изненада с внезапност, начин на проявление и дълбочина – ето защо както у нас, така и в останалите европейски страни правителствата променят финансовите параметри на съществуващи програми и въвеждат изцяло нови инструменти. Независимо от това, погледът върху цялостната архитектура на българската система за реализиране на социални политики разкрива ключовите характеристики и предизвикателства пред възможностите ѝ ефективно да постига целите за намаляване на риска от бедност и социално изключване.

В анализа са разгледани основните действащи инструменти за провеждане на социална политика. Включени са основните програми, финансирани от държавния бюджет чрез Министерството на труда и социалната политика и насочени към реализиране на социални цели, както и осигурителните плащания през държавното обществено осигуряване за безработица, бременност, раждане и отглеждане на дете. През 2019 г. публичните разходи насочени към бенефициентите през разгледаните програми достигат 2,2 млрд. лева, или 1,9% от БВП, като близо половината от тях са за плащания с осигурителен характер.

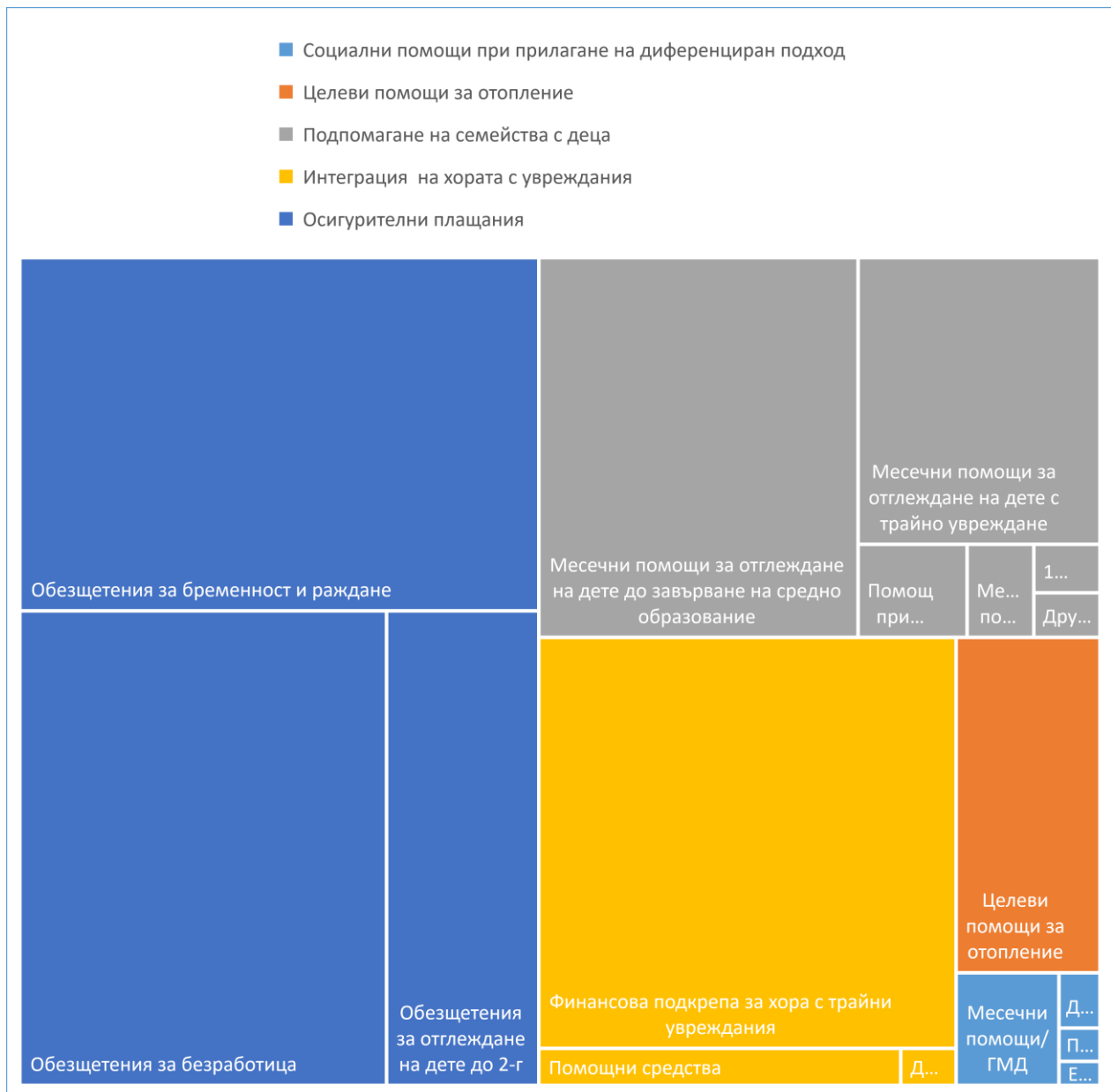
В период на икономически растеж, бързо увеличение на средните трудови възнаграждения и жизнен пазар на труда с рекордно ниска безработица броят на обхванатите от социалното подпомагане естествено намалява. Стопанската динамика създава и благоприятни условия за адаптиране на социалните програми по начин, който да създава по-големи стимули на бенефициентите за активно търсене на заетост. Независимо от изключително благоприятните стопански показатели, значителен дял домакинства продължават да са в риск от бедност и да страдат от сериозни материални лишения.

Общите публични разходи по разгледаните програми нарастват с 26,5% от 2015 г. до 2019 г., но като дял от БВП леко спадат от 1,9% през 2015 г. до 1,8% през 2019 г. Динамиката на обхвата на програмите, броя на бенефициентите и размера на изплащаните обезщетения и помощи обаче е изключително неравномерна. При обезщетенията се наблюдава бързо нарастване на средния размер заради обвързаността осигурителния доход, който се увеличава значително през този период. Обезщетението за отглеждане на дете до 2-годишна възраст обаче е увеличено с едва 12%. При семейните помощи за деца размерът на месечната помощ за целия период, включително и до 2020 г., нараства едва с между 6% и 14%, а всички останали помощи за семейства с деца остават непроменени. Размерът на гарантирания минимален доход, който е определящ както за обхвата, така и за размера на социалната помощ е увеличен с 15%, а в същото време месечният размер на помощите за отопление нараства с близо 38%. Средният размер на помощта за деца с трайни увреждания

на практика се удвоява, а реформата във финансовата подкрепа за хора с увреждания също доведе до значително еднократно увеличение разходите.

В структурно отношение относително голямата роля на социалното осигуряване има важни последици. Значителен дял от трансферите са към осигурени лица, което автоматично изключва най-уязвимите групи, които са извън пазара на труда. Заедно с това, размерът на плащанията е обвързан с приноса на лицата към осигурителните фондове в миналото, а не с моментното потребностите на лицата и домакинствата.

**Графика: Програми за обезщетения и социално подпомагане, включени в анализ – разходи през 2019 г.**



Източник: МТСП, НОИ

Обезщетенията свързани с майчинство са най-голямата по размер социална програма, като през 2019 г. общите разходи достигат 623 млн. лева или около 30% от общия бюджет на разглежданите в този анализ осигурителни плащания за социални помощи. Разходите за обезщетенията при бременност и раждане достигат 447 млн. лева през 2019 г. при 331 млн. през 2015 г. Почти изцяло ръстът се дължи на увеличение на средното обезщетение с 31,3% за периода. В благоприятна среда на повишаваща се заетост се наблюдава и очакваното постепенно разширяване на обхвата на осигурителната програма. Размерът на обезщетението за отглеждане на дете до 2 години относително изостава – от 92% от минималната работна заплата през 2015 г. то спада до 68% през 2019 г.

През 2019 г. едва 34% от регистрираните безработни – или около 62 хиляди лица - са с право на обезщетение. Около 40% от тях получават дневно обезщетение под 15 лева, или месечен доход от под 56% от минималната работна заплата под 77% от линията на бедността, определена от НСИ. Трябва да се отчете, че в относително изражение обхватът леко се разширява, като през 2015 г. делът на безработните с право на обезщетение е бил 27%. В същото време, с оглед на динамиката на заетостта и свиването на броя на безработните с 44% за периода, делът на лицата без работа, които потенциално се превръщат в целева група за получаване на социални помощи, изглежда висок. В сегашния си вид, обезщетението за безработица осигурява относително добра защита при внезапен шок върху пазара на труда след период на висока заетост и ниска безработица – тогава широк кръг лица са натрупали достатъчен период в осигуряване. При по-продължително влошаване на показателите на пазара на труда обаче все по-голяма част от уязвимите групи в работната сила нямат достъп до обезщетение и трябва да бъдат подкрепяни с други програми за социално подпомагане, които към момента обаче осигуряват значително по-нисък доход.

Социалното подпомагане необвързано с осигурителния принос се осъществява чрез четири програми в бюджета на Министерството на труда и социалната политика на обща стойност през 2019 г. от над 1,1 млрд. лева. В рамките на тези бюджетни програми действат 35 инструмента за социално подпомагане, като някои от тях включват по повече от един тип помощ според предназначението или условията за получаване. Голяма част от тях обаче имат изключително малък мащаб и са на практика ирелевантни в цялостната политика за ограничаване на бедността и разширяване на възможностите за социална интеграция. Около 88,6% от разходите в рамките на разглежданите бюджетни програми, насочени към реализиране на целите на социалното подпомагане, се разпределят през четири вида помощи; още пет вида плащания допълват до 98% от общите разходи. Така през 26 вида помощи, предвидени в нормативната уредба, се насочват едва 2% от общия бюджет за социално подпомагане, 17 вида помощи имат годишен бюджет от под 1 милион лева.

Данните за разходите по основните програми показва значителна структурна промяна в периода след 2015 г. Единствено помощите за отопление запазват своя относителен дял, макар той да спада минимално за периода. Помощите при прилагане на диференциран

подход – т.е. определени основно по критерий доход на домакинствата – се свиват от и без това ниските 6,9% през 2015 г. до 3,5% през 2019 г. след номинален спад на разходите от 37%. Разходите за подпомагане на семейства с деца отбелязват спад от 6% в номинално изражение, и вече са под 46% при около 61% през 2015 г. Близо два пъти и половина обаче нарастват разходите, насочени към интеграция на хората с увреждания, като делът им се удвоява от 20,7% през 2015 г. до 40,3% през 2019 г.

Прилагането на програмата за социални помощи на база диференциран минимален доход в последните поне десет години води до трайно свиване на обхвата ѝ и значително намаление на относителния размер на помощта спрямо динамиката на доходите в страната. Използваните критерии за получаване на месечни помощи, както и определеният от правителството размер на гарантирания минимален доход води до прицелване на подпомагането към изключително тесен кръг от лица в най-тежко материално състояние. Същевременно, предоставяната помощ е значително по-ниска от стойността, която би довела до по-осезаемо подобряване на условията на живот на тази група крайно бедни домакинства. Може да се твърди, че при сегашните параметри програмата не осигурява адекватна подкрепа на целевата група, към която е насочена. Заедно с това, поради силно рестриктивните критерии за допустимост на потенциалните получатели, обхватът ѝ е значително по-тесен и „изпуска“ голям дял от домакинствата в бедност, включително тези с най-ниски доходи. Ниският размер влияе и на стимулите на потенциалните получатели да търсят активно този вид подпомагане. Това от своя страна значително намалява ефективността на заложените в модела условия за получаване, насочени към стимулиране на определен тип поведение. При тесен обхват на програмата и нисък размер на изплащаните помощи, тя не може да се превърне в силен стимул за гарантиране на посещение на децата на училище и участие на лицата в трудоспособна възраст в програми за обучения и преквалификация за подобряване на бъдещите им шансове за заетост.

Целевите помощи за отопление имат многократно по-широк обхват от месечните социални помощи благодарение на различните параметри на подходния тест. През отоплителния сезон 2019/2020 г. в програмата са включени близо 253 хиляди домакинства, а разходите за изплатените помощи са 117,4 млн. лева; през 2020 г. месечният размер на целевата помощ за настоящия отоплителен сезон отново бе увеличен. Разглеждана в по-общ контекст, тази целева помощ във все по-голяма степен се превръща в основен стълб на подкрепа за домакинствата с най-ниски доходи, измествайки и свивайки все повече ролята на месечните помощи, основани на диференциран минимален доход. Особено след 2019 г., действията на правителството – както по отношение на значителното разширяване на обхвата чрез занижаване на критериите при подходния тест, така и заради повишаването на размера на подпомагането – подсказват, че то предпочита прилагането на този инструмент за насочване на трансфери към най-бедните.

Независимо от постепенното намаление на броя на подпомаганите с месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование – т.нар. детски надбавки, тази програма остава с изключително широк обхват. По приблизителни оценки, около 59% от децата са получавали помощ през 2015 г. и около 46% през 2019 г. Доколкото подоходният тест ограничава достъпа до помощи на преобладаващата част от семействата с висок доход, значителна част от бенефициентите не попадат в групата на най-силно застрашените от бедност и социално изключване. Според данни от изследването на НСИ на доходите и условията на живот (SILC) за 2019 г., едва 10,7% от домакинствата с двама възрастни и едно дете са под прага на бедността; при домакинствата с двама възрастни и две деца относителният дял е 16,9%. Същевременно дялът на бедните при домакинство с един възрастен и две или повече деца е 41,4%, а при двама възрастни и три или повече деца – 62,3%. Подходът за определяне на размера на помощта и допустимостта на бенефициентите не отразява огромните различия в социално-икономическите характеристики на семействата и потребностите. Разглеждани в цялост, широкият обхват, съчетан с относително ниските размери на помощта, особено при многодетните семейства, по-скоро дават основание програмата да се разглежда като част от демографската политика, отколкото като инструмент за целенасочено социално подпомагане съобразно потребностите. Същевременно размерът на помощта не е адекватен на нуждите на домакинствата с най-ниски доходи или без доходи.

Месечната помощ за отглеждане на дете до 1-годишна възраст се отпуска след подоходен тест. Повишаването на шансовете за заетост и свързаното с това намаляване на броя на неосигурените майки в разглеждания период е основен фактор за спада на броя на подкрепените деца с 32% между 2015 г. и 2019 г. Запазването на номиналния размер на помощта непроменен също така води до изоставането ѝ както от динамиката на ключови индикатори за доходите - ако през 2015 г. например помощта е 33% от средното обезщетение за осигурените майки, то през 2019 г. е едва около 20%.

Месечните помощи за деца с трайни увреждания се предоставят без доходен критерий, което прави помощта непрецизно насочена с оглед материалното състояние на домакинствата. Броят на подпомаганите деца е около 26 хиляди, като се запазва относително постоянен през последните пет години. Същевременно, заради значителното повишаване на размера на помощта след 2017 г., общите разходи през 2019 г. са почти двойно по-високи от реализираните през 2015 г. Определянето на целевата група на бенефициенти чрез относително обективен критерий води до запазване на относително постоянен брой получатели на помощта през последните пет години – около 26 хиляди деца с трайно увреждане. По данни от Агенцията за социално подпомагане, дялът на децата с увреждане над 90% нараства от 21,8% през 2017 г. до 24,0% през 2019 г., за сметка на намаление с по около 1 процентен пункт в относителните дялове на децата в другите две групи според тежестта на увреждането. През 2019 г. 29,5% от децата, получаващи помощ, са с увреждане между 70 и 90 на сто, а 46,5% - с увреждане от 50 до 70 на сто. Отпускането



на социалната помощ не е обвързано с доход и други характеристики, отчитащи социално-икономическия профил на семейството, в което се отглежда детето с увреждания. Значително повишаване на размера на месечната помощ, особено за групата деца с най-тежки увреждания, я превръщат в значим по размер източник доход в домакинския бюджет – през 2019 г. това би бил еквивалента на над 90% от средния осигурителен доход за страната.

С приемането на Закона за хората с увреждания през 2019 г. значително се промени и начинът за месечна финансова подкрепа на хората с увреждания. През 2019 г. са подкрепени средномесечно 636 хил. лица, а общите бюджетни разходи надхвърлят 405 млн. лева. Средният размер на месечната помощ е 53 лева на получател. Обхватът се увеличава спрямо 2018 г., когато месечни добавки по стария механизъм получават средномесечно 494 хил. лица, а общият разход е 151 млн. лева. Дори с отчитане на преобразуването на социални пенсии за инвалидност, изплащани до 2018 г. от НОИ, общият ресурс, насочен към хората с увреждания нараства с близо 45%. Обхватът на тази социална програма е изключително широк и на практика покрива 11,5% от цялото население над 19 години в България.

В обобщение, наблюдава се запазване на тенденцията за увеличаване на социалните разходи в програми с широк обхват и целеви групи, които се дефинират по различни критерии от риск от бедност, доходи и потребности на подпомаганите домакинства. В основни програми с нарастващо значение се превръщат помощите за деца, за хора с увреждания и за отопление. Вместо чрез създаване на насочена социална програма, отчитаща индивидуалните потребности на възрастните хора с ниски доходи, правителството удвои размера на минималната пенсия за по-малко от четири години. Още повече като антикризисна мярка от август 2020 г. правителството изплаща и добавка от 50 лева на всеки пенсионер. Подобна стъпка може да се приеме за предоставяне на де факто социална помощ към възрастните хора с най-ниски доходи през пенсионната система – със сходен ефект върху публичните финанси, какъвто би имало разширяването на обхвата и размера на помощта по линия на гарантирания минимален доход към същата целева група. За 2021 г. се предвиди и данъчно облекчение за семействата с деца. Изглежда, към момента надделява подходът да се насочват бюджетни средства към програми с много широк обхват вместо да се положат усилия за създаване на прецизно насочени инструменти, които обаче да дават адекватна подкрепа на действително нуждаещите се.

## На фокус: Социалните програми и икономическата криза по време на пандемията

Кризата, причинена от пандемията от Covid-19, може да се разглежда и като своеобразен тест за готовността на системите за социално осигуряване и подпомагане да осигурят адекватна защита при сериозно и бързо влошаване на социално-икономическите условия. В рамките на няколко месеца след март 2020 г. българските домакинства бяха изложени на няколко предизвикателства – внезапно и неочаквано сериозно ограничаване на обществения живот, придвижването и бизнес активността, рязко съкращаване на заетостта и ръст на безработицата, особено тежък удар в секторите, свързани с туризъм, развлечение и услуги, които са традиционен „клапан“ за непълна и сезонна заетост, включително недеklarирана, както и значителни трудности пред възможностите за работата в други икономики и изпращане на трансфери от чужбина. В тази среда може с достатъчна увереност да твърдим, че загубата на доходи ще увеличи риска от бедност за значителен брой български домакинства. Ако предотвратяването на бедността и осигуряването на достатъчен доход, който да покрие основните жизнени потребности на домакинствата в затруднено положение, е основна цел на социалната политика на държавата, то може да се очаква в криза като настоящата социалните разходи по основни програми да нараснат.

Прегледът на динамиката на разходите за ключови обезщетения и социални помощи до деветмесечието дава противоречива картина. На прага на кризата – през 2019 г. – разходите по основните видове помощи, които са част от социалното подпомагане през държавния бюджет, заедно с обезщетенията, свързани с безработица и майчинство, са близо 2,2 млрд. лева. При обезщетенията, свързани с майчинство, за първите девет месеца на 2020 г. се наблюдава както увеличение на броя на получателите, така и на средния размер на обезщетението, което е резултат от благоприятната динамика в заетостта и доходите непосредствено преди пандемията. Обезщетенията за безработица почти незабавно отчитат променената картина на пазара на труда. За периода до септември общите разходи нарастват с близо 56% или 181 млн. лева. Още към месец май 2020 г. броят на безработните с право на обезщетение нараства със 73 хиляди спрямо средномесечния брой в предкризисната 2019 г. при общо увеличение на броя на регистрираните безработни със 100 хиляди. Към септември общият брой безработни е с 61 хиляди над средната стойност за 2019 г., а на тези с право на обезщетение – с 38 хиляди повече. Данните до този момент потвърждават антицикличното действие на действащите правила за отпускане на обезщетението за безработица от осигурителната система.

Отчетлив ръст в разходите за деветмесечието е отчетен и при месечната финансова подкрепа за хора с увреждания – около 40 млн. лева или 13% над изплатените помощи през същия период на 2019 г. Трябва да се отбележи, че тази социална програма не отчита доходите и имуществото на получателите, което означава, че разширяването на обхвата не

е пряко свързано с икономическата криза. Тези помощи са с изключително широк обхват като през 2019 г. получатели са около 11,5% от населението над 19 години.

От помощите, обвързани с доходите на домакинствата, по-значима промяна се наблюдава единствено при целевите помощи за отопление. Към деветмесечието се отчита ръст на разходите с над 25% спрямо предходната година, или с близо 20 млн. лева. Малка част от нарастването се дължи на увеличаване на размера на помощта за новия отоплителен сезон с 6,5%, докато по-голям принос безспорно има увеличеният брой кандидати.

Изплатените еднократни помощи по закона за социално подпомагане рязко се увеличават – близо 2,3 пъти – но те са с относително нисък дял в общите разходи за социално подпомагане (около 2% по данни за 2019 г.). Целевите помощи за диагностика и лечение – в най-голямата здравна криза в новата ни история – отчита минимално нарастване с 14%, или 341 хиляди лева.

Месечните социални помощи чрез прилагане на диференциран подход на теория би следвало да са основната програма за подкрепа на лицата и семействата с най-ниски доходи. При рязко и дълбоко влошаване на икономическите условия този вид помощ би трябвало относително бързо да покрие нарасналия брой домакинства, застрашени от бедност. Данните за деветмесечието обаче показват спад на изплатените помощи с близо 3%.

При повечето помощи за семейства с деца, които се отпускат след подоходен тест, също се наблюдава спад в разходите, въпреки че при загуба на работно място или доходи на родителите би следвало покритието да се разширява. Това включва както най-голямата програма – месечните помощи за деца, или т.нар. детски надбавки, така и месечните помощи за отглеждане на дете до 1 година и еднократната помощ при бременност. Същото важи и за помощта за деца с трайни увреждания, която обаче зависи единствено от броя на децата с увреждане.

Единствената помощ, при която се наблюдава ръст в разходите, е еднократната помощ за дете, записано в първи клас – близо 37% спрямо деветмесечието на 2019 г. Това обаче може да се дължи на факта, че срокът за кандидатстване е октомври и увеличението може да се дължи на по-голям дял родители, които са подали по-рано документи. В същото време трябва да отчитаме, че за въведената като антикризисна мярка идентична помощ за записване на ученици в осми клас разходите са едва 1,5 млн., или повече от 3 пъти по-малко, което може да отразява недостатъчната информация и по-късното включване на потенциалните бенефициенти.

## Графика: Промяна в разходите за деветмесечието 2020/2019 (в хил. лв. и %)



Източник: Отчети за изпълнение на бюджета на МТСП

Като цяло, тежестта на първите тримесечия на кризата „падна“ върху обезщетението за безработица, което адекватно отговори на променената икономическа и социална картина. В същото време, програмите за социално подпомагане, които би следвало да са насочени именно към подкрепа на домакинствата при загуба на доход и изпадане в по-тежко социално положение, до края на септември 2020 г. не отчитат голямо отклонение от средносрочните тенденции, наблюдавани и преди кризата. В тази ситуация се вижда много ясно и липсата на адекватен механизъм за осигуряване на финансова помощ на домакинства с ниски доходи, като очевидно в сегашния си вид месечните помощи на база гарантиран минимален доход не могат да изпълнят тази функция. Заедно с това, продължава политиката за увеличаване на насочваните вече значителни по размер и дял в общия социален бюджет средства за трансфери към групи получатели, дефинирани по друг признак – например деца и лица с трайни увреждания или пенсионери. През юли 2020 и януари 2021 г. минималната пенсия за стаж и възраст бе увеличена първо на 250, а после на 300 лева, а от август правителството изплаща и добавка от 50 лева на всеки пенсионер. За 2021 г. се предвиди и данъчно облекчение за семействата с деца. Изглежда, към момента надделява политическата воля да се насочват бюджетни средства към програми с много широк обхват вместо да се положат усилия за създаване на прецизно насочени инструменти, които обаче да дават адекватна подкрепа на действително нуждаещите се.

## Подход и методологична рамка

Във фокуса на настоящия анализ са най-значимите програми (видове помощи) за социално подпомагане. Критериите за оценка на значимостта включват общия размер на финансирането, размера и очаквания ефектът от предоставения трансфер за подкрепяното лице или домакинство и обхвата на програмата, разглеждан като общ брой бенефициенти и дял на подпомаганите от цялата целева група по определена характеристика. Основните изследователски въпроси при прегледа на програмите са свързани с насочеността и обхвата, адекватността и постигнатите ефекти.

Анализът се базира на различни показатели за покритие на отделните социални програми, включително дял от домакинствата, които са обхванати, характеристики от демографски, образователен и социален характер относно обхванатата социална група, включително доходи и имуществено състояние.

Друг важен аспект е доколко всяка отделна социална програма достига до лицата, за които е предназначена. Целенасочеността е предпоставка за постигане на въздействие, включително чрез подобряване на материалното благосъстояние и/или промяна в стимулите за поведение, каквато е предвидена от самата архитектура на социалната програма. Това дава оценка за това доколко критериите за достъп до съответната програма за социално подпомагане са добре структурирани и как се прилагат на практика. Насочеността на програмите, например, може да се анализира и през косвени индикатори, като например доколко тя включва най-засегнатите от риск от бедност и социално изключване домакинства или домакинствата с най-ниски доходи, трайно изключените от пазара на труда и др. под.

Адекватността на всяка програма представлява оценка за непосредствените (преките) въздействия върху доходите и материалното състояние на включените бенефициенти. Основен въпрос е доколко включването в отделна програма преодолява в достатъчна степен състоянието на бедност и социално изключване. Разглеждат се т.нар. статични въздействия на социалната програма или разликата в материалното състояние на домакинството или лицето преди и след включване в програмата. Това е усилие, насочено към това да се установи дали размерът на помощите/плащанията е „достатъчен“ за постигане на обявената цел на съответната програмата. Такъв анализ по възможност трябва да оцени дела на бенефициентите, които излизат от групата на бедните благодарение на подпомагането, както и какъв е ефектът от трансфера за промяна в доходите и материалното състояние на подкрепените домакинства.

Където е възможно, са изследвани и т.нар. динамични ефекти от социалните програми. Това са най-общо ефектите върху предпоставките и причините за възникването на

негативните явления, предотвратяването или преодоляването на които са основна цел на различните програми. Това се отнася както до намаляване на доходите и благосъстоянието, така и до социалното включване на различните уязвими групи. Основна хипотеза е възможността за излизане от състоянието на бедност чрез промяна в поведението и социално-икономическата среда – например чрез повишаване на квалификацията, по-активно търсене на заетост, мобилност, създаване на повече работни места, допълнителни инвестиции, насочени към улесняване на икономическата активност и др. под. Обяснителната парадигма включва анализ на промяната в стимулите – насърчаване и обезсърчаване – на определено поведение у индивида и стопанските агенти, което в комбинация с ефективни и публични услуги и инвестиции в инфраструктура, да подобри възможностите и шансовете на все по-широк кръг лица да имат повишено благосъстояние. Основните изследователски въпроси включват дали подпомаганите лица излизат от групата на най-бедните, налице ли е обвързаност със стимули за заетост и образование и др. под.

## Анализ на основни програми

### Социални плащания с осигурителен характер

Обезщетенията с осигурителен характер, които ще бъдат разгледани в настоящия анализ, са обезщетенията, свързани с майчинството (вкл. бременност, раждане и отглеждане на дете до две години) и обезщетението за безработица. Те имат характеристика на заместващ доход, тъй като се изплащат когато лицето не полага труд срещу възнаграждение и съответно губи доход от заетост в продължителен период от време.

Разходите за обезщетенията, свързани с майчинство, са 37% от общите разходи за обезщетения по КСО, изплащани от НОИ. Спрямо 2015 г. е отбелязан лек спад, дължащ се на относителното свиване на разходите за обезщетения за отглеждане на дете до 2-годишна възраст. Разходите за обезщетения за безработица растат по-бавно от ръста на общите разходи, като това се обяснява с намалението на броя на безработните лица, получаващи обезщетение с 1/3 в разглеждания период. Двата типа обезщетения представляват 62,4% от общите разходи за помощи и обезщетения по КСО или над 1045 млн. лева през 2019 г. Размерът на тези обезщетения е сравним – близо 93% през 2019 г. – с общите разходи по програмите за социално подпомагане, финансирани през бюджета на Министерството на труда и социалната политика. Това ги прави основни стълбове с голямо макроикономическо значение в общата рамка на социалната подкрепа в България.

**Таблица: Обезщетения по КСО: избрани програми 2015 и 2019 г., млн. лева**

	2015	2019	2015 (дял)	2019 (дял)	Ръст 2019/2015 г.
Разходи за помощи и обезщетения по КСО	1250	1675			34%
Парични обезщетения за бременност и раждане	331	447	26,5%	26,7%	35%
Парични обезщетения за отглеждане на дете до 2-годишна възраст	153	173	12,2%	10,4%	13%
Обезщетения и помощи за безработни	339	425	27,1%	25,4%	25%

*Източник: НОИ, отчети за изпълнение на бюджета*

### Обезщетение за безработица

Обезщетението има характер на заместващ доход и е пряко обвързано с историята на индивидуалния осигурителен принос на лицето. То е ограничено със срок, зависещ от продължителността на осигуряването, а размерът му е функция на осигурителния доход. Определените в Кодекса за социално осигуряване изисквания за получаване на право на обезщетение, определяне на размера му и сроковете за изплащане в голяма степен

предопределят и динамиката на обхвата на програмата и ефекта върху доходите на включените лица.

Динамиката и основните структурни показатели на осигурителната програма, осигуряваща обезщетение при безработица трябва да се разглежда в контекста на цялостното икономическо развитие и състоянието на пазара на труда в периода след 2014 г. Периодът се характеризира с относително висок икономически растеж – докато първите години на възстановяване след глобалната финансова криза от 2008 г. БВП в България нараства средно с 1,2% годишно, след 2014 г. средният темп вече е 3,6%. След най-неблагоприятното състояние на пазара на труда, отчетено през 2012-2013 г. следва период на бързо подобрене с чувствително нарастване на заетостта и спад на безработицата. Коефициентът на заетост за лицата от 20 до 64 г. се увеличава с близо 10 процентни пункта до исторически безпрецедентните 75%, а коефициентът на безработица спада близо трикратно – от 11,4% през 2014 г. до 4,2% средногодишно през 2019 г. Броят на регистрираните в бюрата по труда безработни спада близо двукратно – от 366 хиляди средногодишно през 2014 г. до 185 хиляди лица през 2019 г.

**Таблица: Основни показатели за пазара на труда, 2014-2019 г.**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Коефициент на заетост, 20-64 г., %	65,1	67,1	67,7	71,3	72,4	75,0
Коефициент на безработица, общ за лицата над 15 г., %	11,4	9,1	7,6	6,2	5,2	4,2
Регистрирани в АЗ безработни, хил. лица средногодишно	366	330	285	236	203	185

*Източник: Агенция по заетостта, НСИ*

През 2019 г. лицата с право на обезщетение за безработица са 62,9 хиляди или 34% от средногодишния брой регистрирани безработни. За последните пет години се наблюдава траен спад като спрямо 2015 г. броят им е с 30% по-нисък. Същевременно общият брой на регистрираните безработни спада с 44%, вследствие на което делът на лицата с право на обезщетение нараства от 27% през 2015 г. до 34% през 2019 г. Това е логичен резултат от условията за достъп до обезщетение – на практика колкото по-висока е заетостта, толкова по-голям дял от безработните ще отговарят на изискванията за получаване на обезщетение заради предходна осигурителна история. Обратно, в години с висока безработица и ниска заетост значително по-висок дял са тези, които не отговарят на изискванията и не получават обезщетение. Това се потвърждава и от структурната промяна на безработицата – докато през 2015 г. 57% от регистрираните безработни са продължително безработни (т.е. в безработица от над 12 месеца), то през 2019 г. техният дял е вече 26%. Въпреки това данните сочат, че дори в период на исторически рекордни високи нива на заетост и ниска безработица, една значителна част от безработните лица не са обхванати от предвидените в КСО обезщетения при безработица. Те трябва да разчитат на други програми за социално



подпомагане извън осигурителната система, които обаче, както е посочено в следващи част от анализа, се различават в сериозна степен по адекватност на предоставяната подкрепа.

Общите разходи за обезщетения достигат 424 млн. лева през 2019 г., като нарастването с 25,2% спрямо 2015 г. се дължи на ръста на средния размер на изплащаните обезщетения с 63%. Ръстът на средните възнаграждения е значително по-висок от ръста на средния осигурителен доход, който в разглеждания период се увеличава с 44%, което отразява промяната на структурата на бенефициентите към включване на по-голям дял лица с по-високи доходи. Размерът на средното обезщетение нараства от 42% до 48% от средния осигурителен доход и от 82% до 88% от минималната работна заплата за съответната година. Около 60% от обезщетенията през 2019 г. са в размер, по-висок от 60% от минималната работна заплата над 80% от линията на бедност.

**Таблица: Безработица и обезщетения: избрани показатели**

	2015	2016	2017	2018	2019
Разходи за обезщетения, млн. лева	339	390	394	431	425
Средногодишен брой регистрирани безработни	330 374	285 185	236 439	203 193	185 059
Брой безработни с право на обезщетение	90 192	87 837	79 207	72 743	62 920
% от общо регистрираните	27,3%	30,8%	33,5%	35,8%	34,0%
Брой продължително безработни	187 000	118 278	87 706	65 072	47 871
% от общо регистрираните	57%	41%	37%	32%	26%
Средномесечно обезщетение	303	340	396	478	494
- % от средния осигурителен доход	42,5%	44,9%	47,0%	52,8%	48,1%
- % от МРЗ	81,9%	81,0%	86,1%	93,7%	88,2%
Брой лица, получаващи минимално и по-ниско среднодневно възнаграждение	22 345	19 540	17 023	16 053	14 468
% от общия брой	24,8%	22,2%	21,5%	22,1%	23,0%
Брой лица с обезщетени на възраст над 55 години	20 592	21 514	18 567	16 392	14 728
% от общия брой	22,8%	24,5%	23,4%	22,5%	23,4%
Брой лица, получаващи обезщетение за най-краткия възможен срок (4 месеца)	21 556	19 939	17 267	10 410	8 572
% от всички получаващи обезщетение	23,9%	22,7%	21,8%	14,3%	13,6%

Източник: Агенция по заетостта, НОИ

Лицата над 55 години – една от основните уязвими групи на пазара на труда - с право на обезщетение запазват относителния си дял в общия брой бенефициенти на програмата през целия период между 22 и 24%. Подобна е тенденцията и при относителния дял на лицата, получаващи минималното обезщетение – около 23% - като в тази група се включват

лица, работещи на непълно работно време или с пропуски в осигуряването в периода преди изпадането в безработица. Благоприятната динамика на пазара на труда обаче значително сви дела на лицата, които имат право на обезщетение в най-краткия предвиден срок (4 месеца) – от 24% през 2015 г. до 13,6% през 2019 г. Това отразява в голяма степен намалената младежка безработица, тъй като в тази възрастова група са и лицата с най-кратък осигурителен стаж.

Обезщетенията при безработица са естествена „първа линия на защита“ при рязко влошаване на икономическата конюнктура. Данните сочат, че на старта на кризата, причинена от пандемията от COVID-19, доброто състояние на пазара на труда през 2019 г. дава широк достъп до обезщетения. При нарастване на броя на регистрираните безработни през месец май с близо 110 хиляди (спрямо средногодишната стойност през 2019 г.), броят на лицата с право на обезщетение нараства с близо 73 хиляди – или около 2/3 от пострадалите от кризата имат достъп до това осигурително плащане. Така средният дял на лицата с право на обезщетени достига 46% през месец май. В същото време, в структурно отношение се вижда, че голяма част от новите безработни са с нисък осигурителен доход – средният размер на обезщетението спада до 412 лева през месец май. Едновременно с това, сред бенефициентите допълнително спада делът на тези с право на обезщетение в най-краткия предвиден срок, което показва, че обхватът като цяло остава сред загубилите работа, които са имали относително продължителен период в осигуряване преди кризата.

**Таблица: Обезщетения за безработица, избрани месеци от 2020 г.**

2020 година	март	април	май	юли	октомври
Средномесечен брой регистрирани безработни	220 072	292 810	295 453	258 563	227 909
Брой безработни с право на обезщетение	97 341	133 651	135 436	106 133	99 184
% от общо регистрираните	44,2%	45,6%	45,8%	41,0%	43,5%
Средномесечно обезщетение	509	446	412	557	560
- % от средния осигурителен доход	50%	42%	39%	53%	51%
Брой лица, получаващи обезщетение под 15 лева на ден	31 834	41 054	37 617	24 533	21 641
% от общия брой	24,8%	22,2%	21,5%	22,1%	23,0%
Брой лица с обезщетени на възраст над 55 години	20 592	21 514	18 567	16 392	14 728
% от общия брой	22,8%	24,5%	23,4%	22,5%	23,4%
Брой лица, получаващи обезщетение за най-краткия възможен срок (4 месеца)	21 556	19 939	17 267	10410	8572
% от всички получаващи обезщетение	23,9%	22,7%	21,8%	14,3%	13,6%

Източник: Агенция по заетостта, НОИ

При възстановяването на заетостта през лятото и есента се наблюдава значителен спад на броя на безработните с обезщетение до под 100 хиляди през месец октомври, но делът им в общия брой остава значително по-висок от предкризисния обхват – 44%. В структурно отношение, към октомври отново виждаме покачване на средния размер на обезщетението, което вече достига 51% от средния осигурителен доход за месеца. Общият преглед на данните показва, че в кризата достъп до обезщетение са получили в по-голяма степен лица с по-дълга осигурителна история, като в периода на възстановяване на заетостта през есента обезщетение получават повече хора с относително по-висок осигурителен доход за периода, предхождащ загубата на работно място.

Данните показват, че цялостният дизайн на този вид обезщетение залага на относително ограничен достъп, който предполага, че лицата имат продължителен период на осигуряване преди настъпване на безработицата. Това предполага и до голяма степен процикличният характер на обезщетенията – обхватът се разширява в периоди на икономически растеж, висока заетост, ниска безработица и динамичен оборот на работните места. Този инструмент на социална политика осигурява относително добра защита при внезапен шок върху пазара на труда след период на висока заетост и ниска безработица – тогава широк кръг лица са натрупали достатъчен период в осигуряване. При по-продължително влошаване на показателите на пазара на труда обаче все по-голяма част от уязвимите групи от работната сила нямат достъп до обезщетение и трябва да бъдат подкрепяни с други програми за социално подпомагане, които към момента обаче осигуряват значително по-нисък доход.

#### Парични обезщетения за майчинство

Осигурителните плащания при бременност, раждане и отглеждане на малко дете – най-общо наричани „майчинство“ – имат характер на заместващ доход. Достъпът до обезщетение и неговият размер зависят пряко от осигурителния статус и история на лицето непосредствено преди настъпване на осигурителния риск. Тази група обезщетения е най-значимата по размер социална програма, като през 2019 г. общите разходи достигат 623 млн. лева или около 30% от общия бюджет на разглежданите в този анализ осигурителни програми и програми за социални помощи.

Разходите за обезщетенията при бременност и раждане достигат 447 млн. лева през 2019 г. при 331 млн. през 2015 г. Почти изцяло ръстът се дължи на увеличение на средното обезщетение (с 31,3%), докато общият брой обезщетения остава почти непроменен (ръст от 2,6%). През 2019 г. общият брой месечни обезщетения надхвърля 738 хил., а броят на лицата, получили обезщетение – 108 хиляди.

Ако се разглеждат само обезщетенията, получени от майки при бременност и раждане, общите разходи нарастват от 315 млн. лева през 2015 г. до близо 429 млн. лева през 2019 г. Средногодишно броят на месечните обезщетения отчита минимално увеличение – от 690

хиляди през 2015 г. до малко над 702 хиляди през 2019 г. Средното месечно обезщетение нараства от 456 до 610 лева, с което обаче размерът му леко спада като съотношение към средния осигурителен доход – от 64% до 59% през 2019 г. Отчитайки спада на броя на ражданията между 2014 г. и 2019 г. с около 9%, нарастването на изплатените обезщетения, макар и със скромните 1,7%, разкрива постепенно разширяване на обхвата на осигурителната програма, вероятно до около 84-85% майките през 2019 г. Това може да е резултат от въздействието на няколко фактора. На първо място, благоприятните икономически тенденции, свързани с увеличаването на заетостта намаляват неосигурените лица, особено във възрастовата група до 29 години. Същевременно, налице е и лека тенденция за повишаване на средната възраст на ражданията, което също намалява дела на майките, които раждат без да имат натрупан осигурителен стаж за получаване на право на обезщетение. Не на последно място, възможно е данните да отразяват и по-нисък емиграционен поток – т.е. майки, раждащи в България, но трайно живеещи извън страната и по тази причина извън осигурителната система. Предвидената от средата на 2017 г. възможност за получаване на 50% от размера на обезщетението при неизползване напълно на полагащия се отпуск има минимален ефект – през 2019 г. едва 921 майки са се възползвали, като са съкратили майчинството средно с 4 месеца.

**Таблица: Основни показатели за обезщетенията, свързани с майчинство**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Разходи за обезщетения, свързани с бременност и майчинство, млн. лева</b>	331	355	386	416	447
<b>Брой месечни обезщетения</b>	719 444	732 077	708 053	744 873	738 459
<b>Разходи за обезщетения на майки при бременност и майчинство, млн. лева</b>	315	338	360	394	429
<b>Брой месечни обезщетения</b>	690 345	700 406	675 564	709 326	702 380
<b>Средномесечно обезщетение</b>	456	482	533	556	610
- % от средния осигурителен доход	64%	64%	63%	61%	59%
<b>Разходи за обезщетения за отглеждане на дете до 2-годишна възраст, млн. лева</b>	153	156	156	177	174
<b>Брой месечни обезщетения</b>	517 349	528 418	528 525	539 256	533 170
- От тях – 50% при неползване на				65649	68383
<b>Размер на обезщетението</b>	340	340	340	380	380
- % от МРЗ	91,9%	81,0%	73,9%	74,5%	67,9%
- От средното обезщетение при бременност и раждане	74,5%	70,6%	63,7%	68,3%	62,3%

Източник: НОИ

При обезщетенията за отглеждане на малко дете разходите са почти изцяло насочени към плащанията, свързани с отпуски за отглеждане на дете до 2-годишна възраст. През 2019 г. те достигат 173,5 млн. лева, при 152,8 млн. през 2015 г. – относително скромният ръст се дължи почти изцяло на факта, че размерът на обезщетението се определя със закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година, а не зависи от осигурителния доход. В периода 2015-2017 г. той е 340 лева на месец, а след 2018 г. - 380 лева. В относително изражение той спада от 92% от минималната работна заплата до 68%, както и от 48% на 37% от средния осигурителен доход съответно през 2015 и 2019 г. Това относително задържане е част от по-общата политика за по-кратко отделяне на майките от заетост. Допълнително въздействие в тази посока е предвиденото изплащане на 50% от възнаграждението при неизползване на полагащия се отпуск, т.е. при връщане на работа. През 2019 г. около 18% от лицата, на които са платени обезщетения, са се възползвали от тази възможност, като 13% от всички изплатени обезщетения през годината са на това основание. Същевременно, в разглеждания петгодишен период остава относително непроменено съотношението на получаващите обезщетения за отглеждане на дете до 2-годишна възраст и тези за бременност и раждане, като известен (макар и нисък) дял от имащите право не ползват това обезщетение.

## Социално подпомагане

Социалното подпомагане се реализира чрез изплащане на трансфери, необвързани с осигурителния принос и история на подпомаганото лице. Тези трансфери се наричат също и „социални помощи“ и в тази част от анализа тези две наименования ще се използват взаимнозаменяемо. Условието за получаване на отделните видове помощи, техният обхват и размер се определят в няколко нормативни акта:

- Закон за социално подпомагане (заедно с правилник за прилагането му)
- Закон за семейни помощи за деца (заедно с правилник за прилагането му)
- Закон за хората с увреждания (заедно с правилник за прилагането му)
- Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. на МТСП за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление
- Закон за държавния бюджет (всяка година)

С оглед на условията за изплащането им, които от своя страна определят ключовите характеристики на целевата група за подпомагане, помощите най-общо попадат в три групи:

- Програми, основно насочени към хора с оглед дохода
- Програми, насочени за подкрепа на семействата с деца
- Програми, насочени към хора с увреждания

Това разделение е следвано и в нормативната уредба, съответно посочените по-горе три ключови закона дават рамката, принципите и основните условия за получаване на три групи помощи. За целите на настоящия анализ, целевата помощ за отопление се разглежда с в групата на социалните помощи, подкрепящи домакинства основно с оглед на доходите.

Сходен е и подходът, следван от Министерството на труда и социалната политика при изготвянето на бюджета в програмен формат. Разглежданите помощи и други инструменти за социално подпомагане са обединени в следните бюджетни програми:

- Бюджетна програма "Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход"
- Бюджетна програма "Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи"
- Бюджетна програма "Интеграция на хората с увреждания"
- Бюджетна програма "Подпомагане на семейства с деца"

Данните за разходите по основните програми показва значителна структурна промяна в периода след 2015 г. Единствено помощите за отопление запазват своя относителен дял, макар той да спада минимално за периода. Помощите при прилагане на диференциран подход – т.е. определени основно по критерий доход на домакинствата – се свиват от и без

това ниските 6,9% през 2015 г. до 3,5% през 2019 г. след номинален спад на разходите от 37%. Разходите за подпомагане на семейства с деца (т.нар. „детски надбавки“) отбелязват спад от 6% в номинално изражение, и вече са под 46%<sup>2</sup> при около 61% през 2015 г. Близо два пъти и половина обаче нарастват разходите, насочени към интеграция на хората с увреждания, като делът им се удвоява от 20,7% през 2015 г. до 40,3% през 2019 г.

**Таблица: Основни програми в бюджета на МТСП, отчетени разходи в млн. лева**

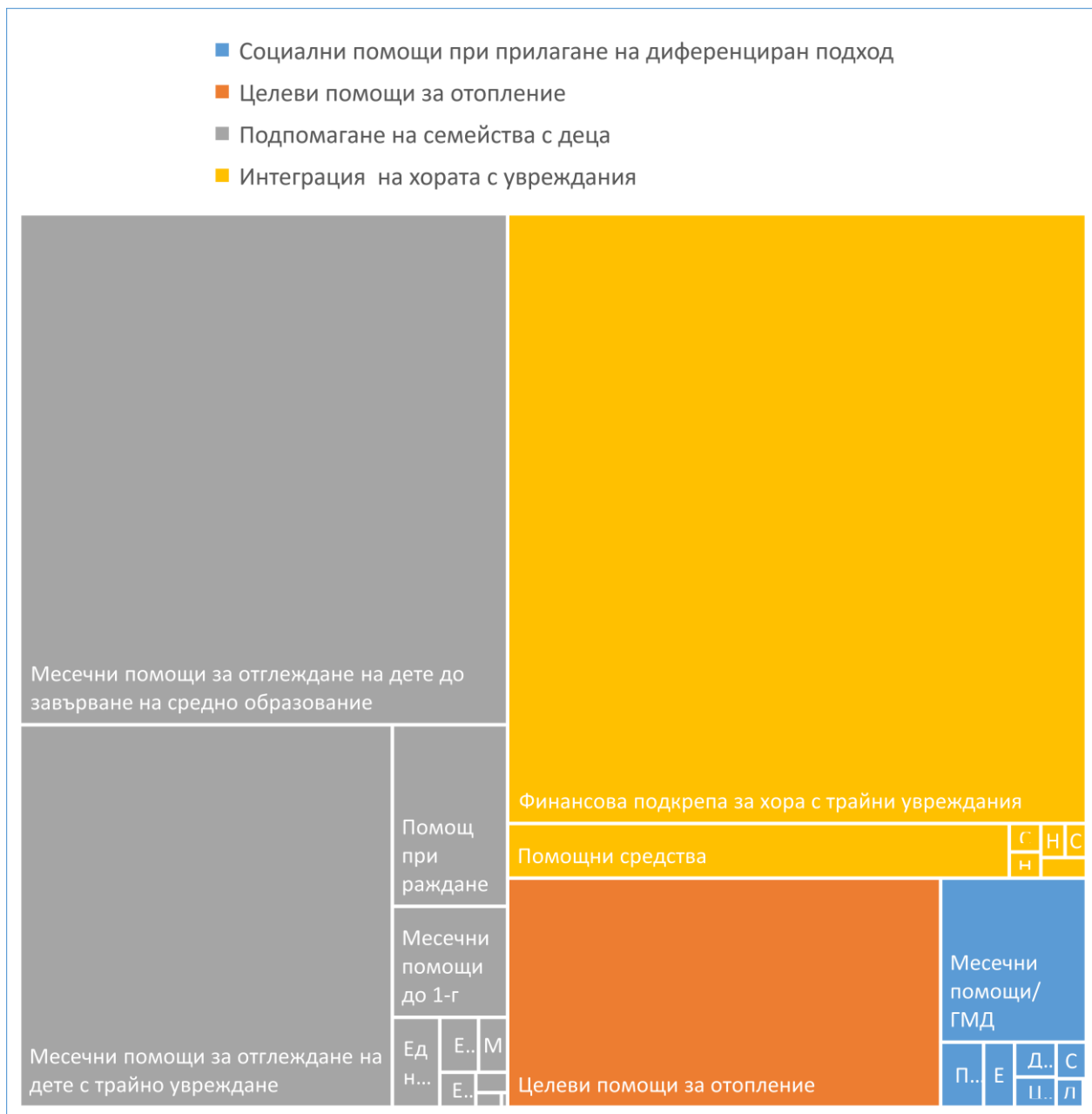
Програми в бюджета на МТСП	2015	Отн. дял %	2019	Отн. дял %	Промяна 2019/2015 г.
"Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход"	62,2	6,9%	39,5	3,5%	-37%
"Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи"	101,9	11,4%	117,4	10,4%	15%
"Интеграция на хората с увреждания"	185,3	20,7%	454,6	40,3%	145%
"Подпомагане на семейства с деца"	547,5	61,0%	516,8	45,8%	-6%
<b>Общо</b>	<b>897</b>		<b>1 128</b>		<b>26%</b>

Източник: Годишни отчети на МТСП

През 2019 г. в рамките на тези бюджетни програми действат 35 инструмента за социално подпомагане, като някои от тях включват по повече от един тип помощ според предназначението или условията за получаване. Голяма част от тях обаче имат изключително малък мащаб и са на практика ирелевантни в цялостната политика за ограничаване на бедността и разширяване на възможностите за социална интеграция. Около 88,6% от разходите в рамките на разглежданите бюджетни програми, насочени към реализиране на целите на социалното подпомагане, се разпределят през четири вида помощи; още пет вида плащания допълват до 98% от общите разходи. Така през 26 вида помощи, предвидени в нормативната уредба, се насочват едва 2% от общия бюджет за социално подпомагане. Под 1 милион лева годишен бюджет имат 17 вида помощи.

**Графика: Разходи по отделни социални помощи и програми за подпомагане, отчет за 2019 г.**

<sup>2</sup> Ако се разглеждат заедно с осигурителните плащания, свързани с майчинство, общите социални разходи, насочени към подпомагане на семейства с деца достигат 1 139 млн. лева през 2019 г., или над 52% от всички разглеждани осигурителни програми и социални помощи.



Източник: Годишен отчет за изпълнение на бюджета на МТСП

### Социални помощи при прилагане на диференциран подход и помощи за отопление

Тази част от анализа се фокусира върху действащите механизми социалното подпомагане, които са насочени към подкрепа на домакинствата с най-ниски доходи. Законът за социално подпомагане дефинира правото на достъп до този тип помощи, а именно – това са „българските граждани, семейства и съжителстващи лица, които поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини не могат сами чрез труда си или доходите, реализирани от притежавано имущество, или с помощта на задължените по чл.



140 от Семейния кодекс да ги издържат лица да осигуряват задоволяване на основните си жизнени потребности“.

По своята същност обхватът на този вид помощи е естествено ограничен от подоходен тест, както и от допълнителни критерии, имащи отношение към възможностите на лицата да реализират самостоятелно доход, с който да покриват жизнените си нужди – например от имущество или стопанска дейност. Помощите се отпускат след преценка на доходите на лицето или семейството, недвижимо и движимо имущество, семейното положение, здравословното състояние, възрастта, трудовата заетост или упражняването на стопанска дейност, наличието на спестявания и други обстоятелства. Както по отношение на обхвата, така и по отношение на получаваните помощи най-важен е доходният критерий. Той е основан на т.нар. гарантиран минимален доход, като се прилага диференциран подход с оглед различни характеристики, влияещи за определяне на потребностите на лицата и домакинствата. Едновременно с това, законът предвижда още две условия за достъп до помощи – задължението за полагане на общественополезен труд от безработни лица в трудоспособна възраст и участието им в обучение за ограмотяване и/или повишаване на квалификацията и включването на децата в системата на предучилищното и училищното образование. Предвидени са три типа помощи – месечни, еднократни и целеви.

Помощите, отпускани по Закона за социално подпомагане, са обединени в бюджетна програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ на Министерството на труда и социалната политика. Министерството дефинира няколко основни цели, които бюджетната програма следва да изпълнява:

- Подпомагане на гражданите, които без помощта на друго не могат да задоволяват своите основни жизнени потребности, чрез предоставяне на месечни, целеви и еднократни помощи;
- Подпомагане на реинтеграцията на пазара на труда на лицата, които получават социални помощи;
- Намаляване на зависимостта от социални помощи чрез осигуряване на по-добра целенасоченост и финансиране при реализацията на програми и проекти в областта на социалното подпомагане;
- Подобряване качеството и условията на живот на групите в неравностойно положение и осигуряване на условия за адекватна социална подкрепа.

[Преглед на относително малки по обхват и обща стойност социални помощи](#)

Еднократните помощи са предназначени за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности на лицата и семействата и се отпускат веднъж в годината, до петкратния размер на гарантирания

минимален доход. Към групата на еднократните помощи спадат и еднократните целеви помощи за издаване на лична карта на лицата, които са до размера на гарантирания минимален доход, както и еднократни помощи за покриване на разходите за дневни и квартирни за лицата, получили разрешение за лечение в чужбина от Министерството на здравеопазването и техните придружители, когато те не са включени в стойността на отпуснатата сума за лечение. За последните години не се наблюдава значителна промяна както в обхвата, така и в общите разходи за еднократни помощи. През 2015 г. са общите бюджетни разходи са около 2,0 млн. лева, а през 2019 г. достигат 2,4 млн. лева. Броят на отпуснатите помощи е около 7 хиляди в целия разглеждан период. Според бюджетната прогноза на МТСП за 2020 г. не се предвижда съществена промяна – 7 хиляди броя отпуснати помощи с общ бюджет 2,6 млн. лева. Почти изцяло тези помощи са за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности – това включва например последици от природни бедствия, аварии или други непредвидени събития с еднократен характер. С началото на кризата обаче значително по-голям брой лица са изпаднали в такова положение и са потърсили помощ, като само за първите девет месеца на 2020 г. са изплатени над 4 млн. лева, или ръст от 2,3 пъти спрямо същия период на 2019 г. В годините преди разглеждания период (например през 2014 г.) също е имало доста по-висок брой бенефициенти, което показва, че правилата за отпускане на помощ са достатъчно гъвкави и отразяват промените в реалните потребности. Независимо от това обаче, общият размер на подпомагането чрез този инструмент е незначителен от макроикономическа гледна точка с оглед дълбочината на икономическия спад и произтичащия ефект върху доходите на домакинствата, което е най-вече следствие от ниския размер на помощта, ограничен до петкратната стойност на ГМД, или 375 лева към 2020 г.

Целевите помощи за диагностика и лечение в лечебни заведения за болнична помощ на лица, които нямат доход и/или лично имущество, което да им осигурява лично участие в здравноосигурителния процес обхващат около 5000 лица годишно през последните пет години, като най-голям е бил този брой през 2018 г. (близо 5500 хиляди). През 2019 г. са били одобрени близо 4800 лица, а общият разход на програмата е 3,3 млн. лева. Изплатените помощи нарастват с около 27% спрямо 2015 г., като основен фактор е увеличеният среден размер на покритите разходи за подпомагано лице – от 570 лева през 2015 г. до над 680 лева през 2019 г. Според одобрения бюджет за 2020 г. достъп до помощта ще имат 5500 лица и разходите ще бъдат на обща стойност 3,5 млн. лева, като отчетът до деветмесечието не отчита значително отклонение от плана.

Броят на получаващите целеви помощи, насочени към покриване на здравни, дентални и други еднократни разходи за ветерани от войните, военноинвалиди и военнопострадали устойчиво спада през последните години – от над 4600 през 2015 г. до 2500 средномесечно през 2019 г. Заедно с това спадат и общите разходи по програмата – от 3,5 млн. през 2015 г. до под 1,5 млн. лева през 2019 г. В програмния бюджет на МТСП за 2020 г. са заложили 3500

бенефициента при общ бюджет от около 3,6 млн. лева, но изпълнението към деветмесечието показва, че разходите ще бъдат близо три пъти по-малко.

Изключително ограничен е обхватът на целевата помощ за наем на общинско жилище, като през 2015 г. средномесечно се подпомагат 192 лица, а през 2019 г. – 149. Общият разход за 2019 г. е едва 95 хил. лева.

#### Социални помощи със значим обхват и общ бюджет

В тази част са разгледани два вида социални помощи:

- месечна социална помощ на база диференциран минимален доход и
- целева помощ за отопление.

#### *Месечна помощ на база ДМД*

Право на месечна помощ имат лица или семейства, чиито доход за предходния месец е по-нисък от определен диференциран минимален доход. Основа за определяне на диференцирания минимален доход е гарантираният минимален доход, чийто месечен размер се определя с акт на Министерския съвет и за 2020 г. е 75 лева. Размерът на месечната помощ се определя като разлика между диференцирания минимален доход или сумата от диференцираните минимални доходи и доходите на лицата или семействата от предходния месец.

Помощта се изплаща след проверка на доходи и имущество, при допълнителни изисквания относно полагане на труд и включване на децата в училищна възраст в образование.

Месечните социални помощи при прилагане на диференциран подход са инструмент за директно парично подпомагане на домакинствата. Основното допускане е, че програмата допълва паричния доход на лицата и семействата до определено минимално ниво - т.нар. гарантиран минимален доход. Гарантираният минимален доход се определя от правителството без предварително зададени критерии и връзка с обективни икономически и социални показатели. Доколкото една от основните цели на социалната политика е борбата с бедността, предполагаемо размерът на гарантирания доход, след съответното диференциране с отчитане на ключови характеристики на бенефициентите, би трябвало да допринася за преодоляване на прага на бедността или поне за значително подобрене в доходите на най-бедните български домакинства. Общият преглед на развитието на програмата обаче, включително съвкупността от критерии за получаване на помощ, праговете при доходния тест и размерът на помощта, показват, че тя има ограничен ефект върху бедността и социалното изключване.

В периода от 2015 до 2019 г. средномесечният брой на лицата и семействата, получаващи месечни помощи, постепенно се свива от 52,3 хиляди до 23,7 хиляди. Наблюдава се и системно неизпълнение на бюджетната прогноза в годините след 2016-2019 г., като

отчетените разходи са средно около 20% под планираните в програмния бюджет на МТСП. Това отразява значителното надценяване на броя на одобрените получатели на месечни помощи. Така например, за 2019 г. в програмния бюджет е заложена очаквана стойност от 31,8 хил. лица и семейства, докато в действителност са подпомогани 23,7 хиляди средномесечно.

**Графика: Месечни социални помощи на база диференциран минимален доход**



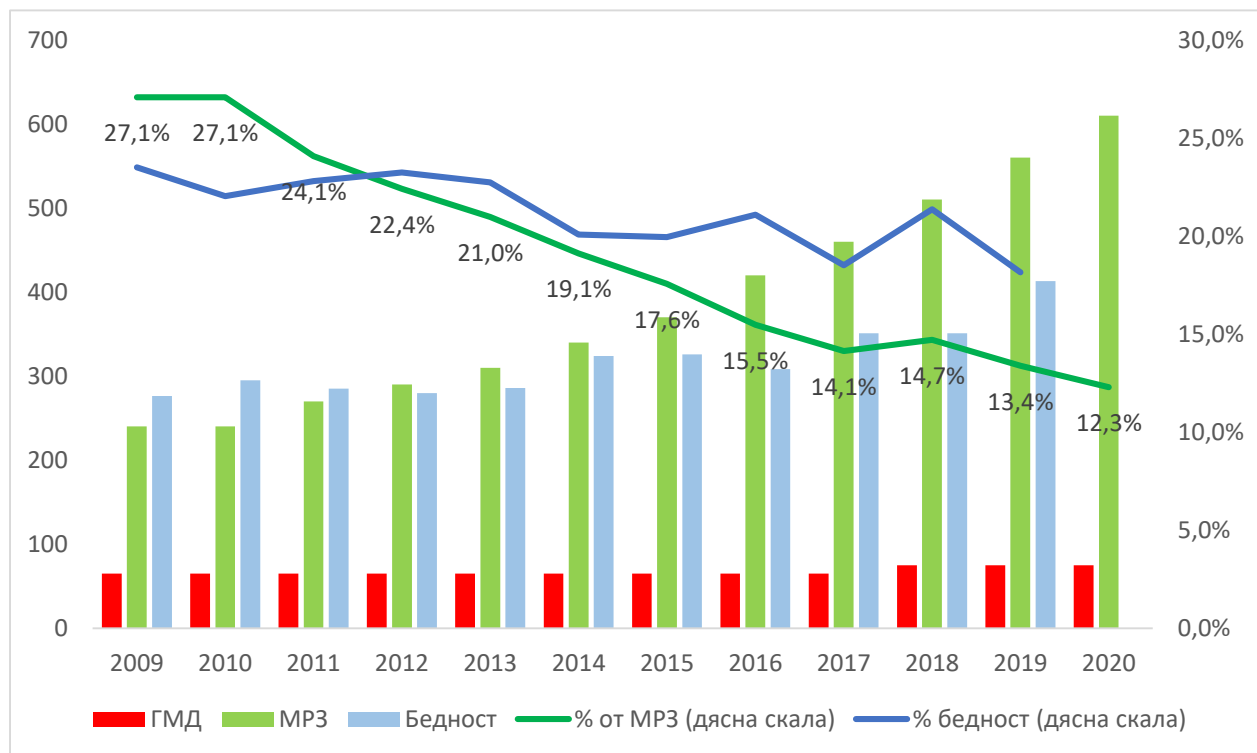
Източник: Годишни отчети на АСП, отчети за изпълнението на бюджета на МТСП

През 2020 г. по предварителни данни ще бъде отчетено подобно значително разминаване между прогнозиран в програмния бюджет обхват и действително изплатени помощи. Очакваният брой подпомогани лица и семейства, заложен в бюджета е 31,6 хиляди, което буди най-малкото недоумение какви са били аргументите на експертите в МТСП да предположат над 33% ръст на бенефициентите – към края на 2019 г. се отчитат исторически рекордно ниски нива на безработица и високи нива на заетост, минималната пенсия за пореден път е увеличена, наблюдава се вече намаляващ тренд в броя на отпускните помощи в хода на годината; към момента на планиране на бюджета все още не се отчита и риск от икономическа криза заради Covid-19. Същевременно, данните за изпълнението на бюджета на МТСП до септември показват, че разходите за месечни социални помощи не просто не се увеличават в периода на кризата, а задържат тенденцията към спад и намаляват от 21,5 млн. лева за деветмесечието на 2019 г. до 20,9 млн. лева за този период на 2020 г., или спад от 3%. Това показва, че критериите за отпускане на помощи при диференциран подход са така формулирани, че дори при практическо спиране на широк кръг икономически дейности и рязък и сериозен шок върху пазара на труда – над 110 хиляди нови безработни в рамките на малко повече от месец – няма нарастване на броя на лицата и семействата, които са обхванати от този вид социално подпомагане.

Обхватът и адекватността на социалното подпомагане, основано на подхода на гарантирания минимален доход, е пряко зависимо от определения размер на този доход.

Както при всяка програма, прилагаща подоходен тест, броят на получателите е ограничен до съвкупността на лица и семейства, които след съответното диференциране за отчитане на характеристиките на домакинството, попадат под този праг. Размерът на ГМД се определя от правителството, като от 2018 г. до момента (включително и за 2021 г.) той е непроменен – 75 лева месечно, а в периода 2009-2017 г. той е 65 лева. Изоставането спрямо скоростта на повишение на всички останали основни групи доходи е огромна. Така например, за периода 2005-2020 г. ГМД се увеличава с 36,4%, докато минималната работна заплата – с над 3,7 пъти, минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст – 3,2 пъти, а линията на бедност – с над 3 пъти. Ако през 2009 г., например, размерът на ГМД е 27,1% от минималната работна заплата и 23,5% от линията на бедност, то през 2019 г. съотношенията вече са съответно 13,4% и 18,2%.

**Графика: Размер на ГМД и динамика на други показатели за доходите**



*Източник: Постановления на Министерски съвет, изследване на доходите и условията на живот на НСИ*

При това на ниво на ГМД след тест за доходите са практически изключени големи социални групи, сред които има относително висок риск от бедност и социално изключване. Така например, през 2020 г. дори самостоятелно живеещо лице над 75 години, получаващо социална пенсия за старост, надвишава диференцирания доход за получаване на помощ; не могат да получат помощ и две лица над 65 години, от които само едното получава минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст. При така зададените параметри на подоходния критерий, по данни от Агенцията за социално подпомагане през 2019 г.

помощи са получавали средномесечно едва 15 лица над 75 г. живеещи сами и около 1500 лица над 65 г. живеещи сами. Самотен родител, който отглежда 3 деца при работа на половина работен ден на минимална работна заплата също е изключен от достъп до месечна помощ. Посочените примери се отнасят до две групи, сред които делът на бедните домакинства е значително над средния. По данни на ежегодното изследване на НСИ на доходите и условията на живот (SILC) за 2019 г., 56,9% от домакинствата, съставени от самостоятелно живеещи лица над 75 години са бедни. Сред домакинствата с един родител и две или повече зависими деца делът на бедните е 41,4%.

Размерът на гарантирания минимален доход е определящ както за достъпа до получаване на помощ, така и за адекватността на получаваната помощ и съответно – за мотивацията на потенциалните получатели да кандидатстват за нея. Така например, в избраните примери лице над 65 години без никакви доходи би получавало през 2019 г. месечна помощ на стойност около 25% от линията за бедност, а семейство от двама възрастни до 65 години без деца и без никакви други доходи – около 16% от линията на бедност за подобен тип домакинство. Самотен родител с 3 деца до 16 години без никакви доходи би получавал месечна помощ между 16 и 21% от линията на бедност (според възрастта на децата), дори ако те посещават училище. Данните от изпълнението на бюджета показват, че средният размер на месечната помощ от 2015 до 2017 г. е почти неизменно около 85 лева, а през 2018 и 2019 г., заедно с повишаването на ГМД от 65 до 75 лева нараства до около 99 лева. Размерът на помощта е далеч по-нисък от стойност, която би променила съществено материалното състояние на домакинството. Дори ако не се прилага линия за бедност от 60% от медианния доход, а от 40%, практически за всички възможни случаи на домакинства в риск получаването на месечна помощ няма да доведе до преминаване на този праг.

Ниският размер влияе и на стимулите на потенциалните получатели да търсят активно този вид подпомагане. Това от своя страна значително намалява ефективността на заложените в модела условия за получаване, насочени към стимулиране на определен тип поведение. При тесен обхват на програмата и нисък размер на изплащаните помощи, тя не може да се превърне в силен стимул за гарантиране на посещение на децата на училище и участие на лицата в трудоспособна възраст в програми за обучения и преквалификация за подобряване на бъдещите им шансове за заетост.

Броят на получателите на месечни помощи е значително по-нисък от числеността на много социални групи, които като цяло са най-силно изложени на риск от бедност. При средно 23,4 хиляди бенефициенти на този тип подпомагане, лицата над 65 годишна възраст с доходи под линията на бедност (при праг 60% от медианния доход) са близо 517 хиляди, а от тях 110 хиляди са с доход под 40% от медианния доход през 2019 г. Неактивните лица на възраст между 15 и 64 години през 2019 г., които биха желали да работят, са 122 хиляди; от тях около 62 хиляди са обезкуражените лица. Регистрираните в бюрата по труда

продължително безработни лица са близо 48 хиляди, а общо броят на безработните без право на обезщетение през 2019 г. е 122 хиляди.

Прилагането на програмата за социални помощи на база диференциран минимален доход в последните поне десет години води до трайно свиване на обхвата ѝ и значително намаление на относителния размер на помощта спрямо динамиката на доходите в страната. Използваните критерии за получаване на месечни помощи, както и определеният от правителството размер на гарантирания минимален доход води до прицелване на подпомагането до изключително тесен кръг от лица в най-тежко материално състояние. Същевременно, предоставяната помощ е значително по-ниска от стойността, която би довела до по-осезаемо подобряване на условията на живот на тази група крайно бедни домакинства. Може да се твърди, че при сегашните параметри програмата не осигурява адекватна подкрепа на целевата група, към която е насочена. Заедно с това, поради силно рестриктивните критерии за допустимост на потенциалните получатели, обхватът ѝ е значително по-тесен и „изпуска“ голям дял от домакинствата в бедност, включително тези с най-ниски доходи.

#### *Целеви помощи за отопление*

Право на целева помощ за отопление имат лицата и семействата, чиито средномесечен доход за предходните 6 месеца преди месеца на подаване на заявлението-декларация е по-нисък или равен от диференцирания доход за отопление и отговарят на условията за получаване на месечна социална помощ на база диференциран минимален доход. Основа за определяне на диференцирания доход за отопление е базовият доход за отопление (БДО), който е в размер два пъти гарантирания минимален доход, или 150 лева за отоплителен сезон 2019/2020 г.

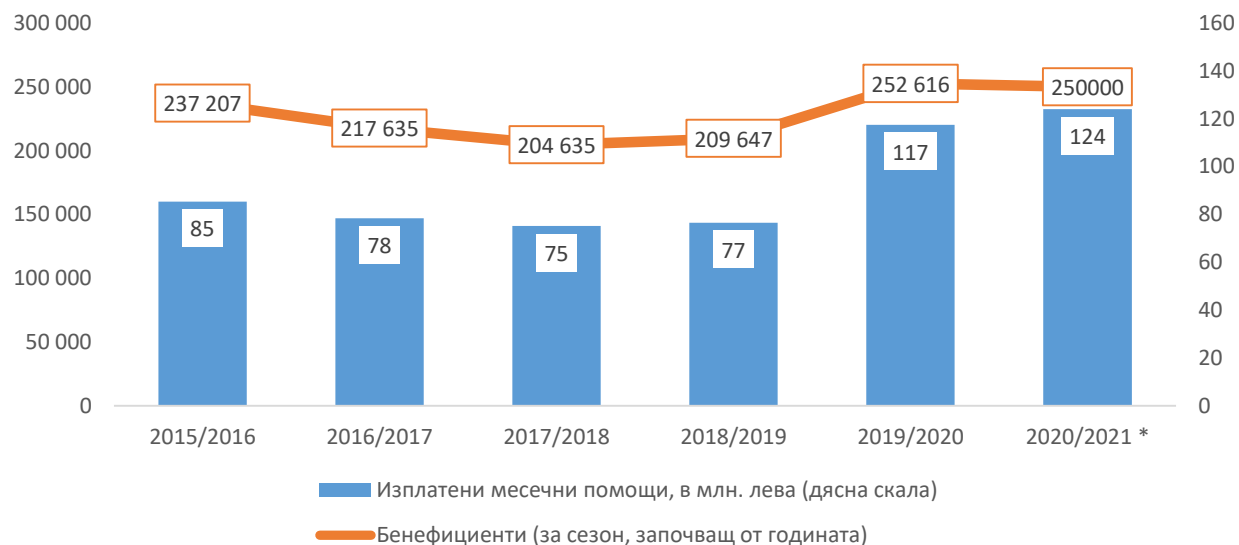
Месечният размер на целевата помощ за отопление се определя на база левовата равностойност на 500 квтч електроенергия, от които 300 квтч дневна и 200 квтч нощна електроенергия, по осреднена крайна продажна цена на електроенергията за битов потребител към 31 октомври на текущата календарна година. Отоплителният сезон включва пет месеца от ноември до март. Средномесечният размер за 2019/2020 г. е 93,18 лв., а за сезон 2020/2021 г. е повишен на 99,16 лева.

Целевите помощи за отопление се отпускат при такива правила и критерии, че те могат да се разглеждат като де факто трансфер на доход към получателите. Формално погледнато, помощта е „целева“ – за отопление – но в България заради климатичните особености на практика всяко домакинство има разходи за отопление. От тази гледна точка, този вид подпомагане може да се разглежда като още един вид подкрепа за доходите на домакинствата.

В резултат на определянето на базов доход за отопление в размер на двукратния размер на гарантирания минимален доход, както и заради прилаганите по-благоприятни коефициенти за диференциране на праговете за доход в различните категории домакинства, тази социална програма има многократно по-широк обхват от месечните помощи на база ДМД. През отоплителния сезон 2020/2021 г. се очаква бенефициенти да бъдат 250 000 лица или домакинства при общ размер на програмата от 121 млн. лева. За 2019 г. (сезон 2019/2020) в програмата са включени близо 253 хиляди домакинства, а разходите за изплатените помощи са 117,4 млн. лева. За сравнение, това представлява над 4 пъти по-голям общ разход в сравнение с месечните помощи на база диференциран минимален доход и близо 11 пъти по-широк обхват с оглед на брой получатели.

Размерът на помощта нараства от около лева месечно за сезоните от 2015/2016 г. до 2018/2019 г. до 93,18 лева месечно (при изплащане за 5 месеца) за сезон 2019/2020 г. и 99,16% за сезон 2020/2021 г., или увеличение от 37,3% само за две години. Така общата сума за сезон е 465 на домакинство през 2019/2020 и се очаква да достигне 495 лева през 2020/2021 г. Поради различния график на изплащане на помощите в предходни години няма директна сравнимост в данните за годишните разходи по отчетите за изпълнение на бюджета на МТСП. Ако се използват стойностите за размера на помощта за всеки от отоплителните сезони може да се направи приблизителна оценка на общите разходи за финансиране на програмата на сезон, в зависимост от броя на одобрените получатели.

#### Графика: Целеви помощи за отопление



Източник: Годишни отчети на АСП, собствени изчисления

\* 2020/2021 – прогнози

Като цяло размерът на помощта може да се приеме за адекватен – по данни за средното потребление на топлоенергия в София, например, средната сметка за отоплителния сезон



2018/2019 г. за жилище до 70 кв. м е около 700 лева. При подобно допускане, помощта е равна приблизително на 70% от средния разход за отопление.

Разглеждана в по-общ контекст, тази целева помощ във все по-голяма степен се превръща в основен стълб на подкрепа за домакинствата с най-ниски доходи, измествайки и свивайки все повече ролята на месечните помощи, основани на диференциран минимален доход. Особено след 2019 г., действията на правителството – както по отношение на значителното разширяване на обхвата чрез занижаване на критериите при подоходния тест, така и заради повишаването на размера на подпомагането – подсказват, че то предпочита прилагането на този инструмент за трансфер на доход към най-бедните. Това развитие трябва да се разглежда и в контекста на решението за близо двукратното повишаване на минималната пенсия за осигурителен стаж и възраст в периода от юли 2017 до януари 2021 г., с което на практика се осигури значително повишаване на доходите на вече над 1 милион пенсионери, което не е обвързано с техния осигурителен принос. В този смисъл подобна стъпка може да се приеме за предоставяне на де факто социална помощ към възрастните хора с най-ниски доходи през пенсионната система – със сходен ефект върху публичните финанси, какъвто би имало разширяването на обхвата и размера на помощта по линия на гарантирания минимален доход към същата целева група.

#### Подкрепа за децата и семействата

Нормативната рамка за социалното подпомагане, насочено към грижа за отглеждане на деца, е Законът за семейни помощи за деца. Семейните помощи са средства в пари и/или в натура, които подпомагат отглеждането на децата в семейна среда от родителите или от лицата, полагащи грижи за тях. Формално законът няма явно декларирана цел да намалява бедността или да се бори със социалното изключване, но механизмът на отпускане на помощите и техният размер до голяма степен на практика играят ролята на своеобразен „втори стълб“ на системата от социални помощи в България.

Еднократната помощ при раждане на дете, еднократната помощ при осиновяване на дете, еднократната помощ за отглеждане на близнаци, еднократната помощ за отглеждане на дете от майка (осиновителка) студентка, учаща в редовна форма на обучение, еднократната помощ за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт в страната за многодетни майки, месечната семейна помощ за дете без право на наследствена пенсия от починал родител и месечната помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане се предоставят без доходен тест за семейството.

Еднократната помощ при бременност, еднократната помощ за ученици, записани в първи клас, месечната помощ за отглеждане на дете до навършване на една година и месечната помощ за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, се отпускат след проверка на доходите.

Законът регламентира правна възможност месечните помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, месечните помощи за отглеждане на дете до навършване на една година и еднократните помощи за ученици, записани в първи клас, да се предоставят и в натура, като за първите две помощи при всички случаи на непълнолетни родители това е задължително. По отношение на семействата, които отглеждат деца с трайни увреждания, семействата на роднини, близки или приемни семейства – за децата, настанени по реда на Закона за закрила на детето и децата, които се отглеждат от един жив родител, семейните помощи се предоставят в облекчен режим, независимо от доходите на семейството.

**Графика: Разходи по основни помощи за семейства с деца, 2019 г., в млн. лева**



Източник: Отчет за изпълнение на бюджета на МТСП

Данните сочат, че подпомагането на семейства с деца се осъществява почти изцяло с две програми – месечни помощи за деца до завършване на средно образование (т.нар. детски надбавки) и месечните помощи за отглеждане на дете с трайни увреждания. През 2019 г. 90% от общите разходи за семейства с деца се насочват чрез тези две програми. Във втората група може условно да се разгледат помощи със значим обхват и бюджет, макар и доста по-

малки като общи разходи от водещите програми. За целите на анализ тук са включени еднократната помощ при раждане, месечната помощ за отглеждане на дете до 1 година и еднократната помощ при записване на дете в първи клас. Последната програма може да се използва и като инструмент за допълнителен стимул и подкрепа за включване и задържане в образователната система на деца в риск от отпадане, а през 2020 г. беше въведена идентична помощ и при записване в осми клас като антикризисна мярка; това дава основание да се смята, че подобна помощ може да се разшири в бъдеще. В последната условна група попадат помощите с изключително малък общ бюджет и ефект върху благосъстоянието на домакинствата.

*Програми с ограничен обхват, малък бюджет и нисък общ ефект върху домакинствата*

Общият разход по разглежданите тук сравнително малки по обхват и общ бюджет помощи намалява от 17,3 млн. лева през 2015 г. до 7,2 млн. лева през 2019 г. Основен фактор е промяната в критериите за отпускане на помощ за отглеждане на дете от майка студентка, учаща редовно обучение, като след 2016 г. тази помощ се предоставя, само ако майката не е осигурена и не получава обезщетение за бременност, раждане и отглеждане на дете по реда на Кодекса за социално осигуряване. Това свива повече от четирикратно обхвата на програмата – през 2015 г. са платени помощи на над 4200 майки студентки, докато през следващата година броят им спада до под 500. Тенденцията за намаление на броя на бенефициентите се запазва през следващите години и отразява общите демографски тенденции и увеличаването на дела на майките в осигуряване, които нямат право на помощ. През 2019 г. са изплатени 527 транша на майки (за 299 майки - първи транш и за 228 - втори транш) и в резултат общите разходи за този вид помощи спадат до 768 хил. лева. Програмата има изключително ограничен ефект, независимо от факта, че се прилага без подходящ тест за домакинството на майката. Размерът на помощта не е променен в последните пет години и остава 2880 лева и през 2020 г. Същевременно, тя е насочена към майки студентки, които са записани в редовно обучение, които не са осигурени, а това предполага, че те получават трансфер на доход за издръжка по време на следването от други източници и едва ли попадат в групата на застрашените от риск от бедност.

**Графика: Годишни разходи по избрани помощи, в хил. лева**



Източник: Отчет за изпълнение на бюджета на МТСП

Еднократната помощ за отглеждане на близнаци показва най-голяма устойчивост в последните пет години. Размерът на помощта не е променян и остава 1200 лева на дете, а броят на подпомогнатите деца (родени близнаци) е малко над 2000 годишно. Тази програма не е насочена към домакинствата с оглед социално-икономическите характеристики на родителите и няма доходен критерий. Нейният ефект не е концентриран в групата на домакинствата с ниски доходи и няма основания да се счита, че има значимо въздействие върху намаляване на бедността.

Месечната помощ за дете без право на наследствена пенсия от починал родител е нова програма, въведена през 2019 г., когато чрез нея са подкрепени средномесечно 1077 деца. Размерът на помощта е 115 лева месечно, който се запазва и през 2020 г. Помощта се отпуска без доходен тест. Същевременно, може да се направи обосновано предположение, че децата в домакинство с починал родител са в много по-голяма степен изложени на риск от бедност.

Еднократната помощ при бременност се отпуска след доходен тест, като прагът за месечния доход се определя всяка година със Закона за държавния бюджет. Този праг е 350 лева през 2015 г., 400 лева през 2016 и 2017 г. и 450 лева през 2018 и 2019 г. и се запазва на това ниво и през 2020 г., като той се използва и при отпускане на помощ за отглеждане на дете до 1-годишна възраст. До голяма степен доходният тест ограничава обхвата на помощта при бременност до неосигурените жени (или тези с непълни периоди в осигуряване преди настъпване на бременността), тъй като размерът на обезщетението при осигуряване дори на доход, равен на минималната работна заплата, след 2017 г. надхвърля определения праг. Промяната на минималната заплата през годините, размерът на прага за

месечния доход и бързото нарастване на заетостта между 2014 и 2019 г. води до свиване на броя на подпомаганите бременни жени от 15 660 през 2015 г. до 9980 през 2019 г. Включените в тази програма до голяма степен съвпадат с неосигурените бременни жени – те са около 15% от общия брой бременни, като този дял е сходен с дела на жените, които не получават обезщетение при бременност и раждане от осигурителната система. Размерът на помощта е 150 лева и не е променян в разглеждания период.

Еднократна помощ за безплатно пътуване веднъж в годината с железопътния и автобусния транспорт в страната на многодетни майки (с три и повече деца над 1-годишна възраст) се отпуска без подоходен тест. През разглеждания период броят на получателите постепенно се свива – от над 9,7 хиляди през 2015 г. до 8,3 хиляди през 2019 г. Средният размер на отпускната помощ също спада от около 63 лева до около 53 лева.

Еднократната помощ при осиновяване на дете е въведена през 2016 г. и се отпуска без подоходен тест. През 2019 г. са подпомогнати 469 деца, което е подобна стойност на броя на подкрепените осиновени деца през 2016 г. и 2018 г. Размерът на помощта не е променян през разглеждания период и е 250 лева.

#### Графика: Брой получатели на избрани помощи, 2019 г.



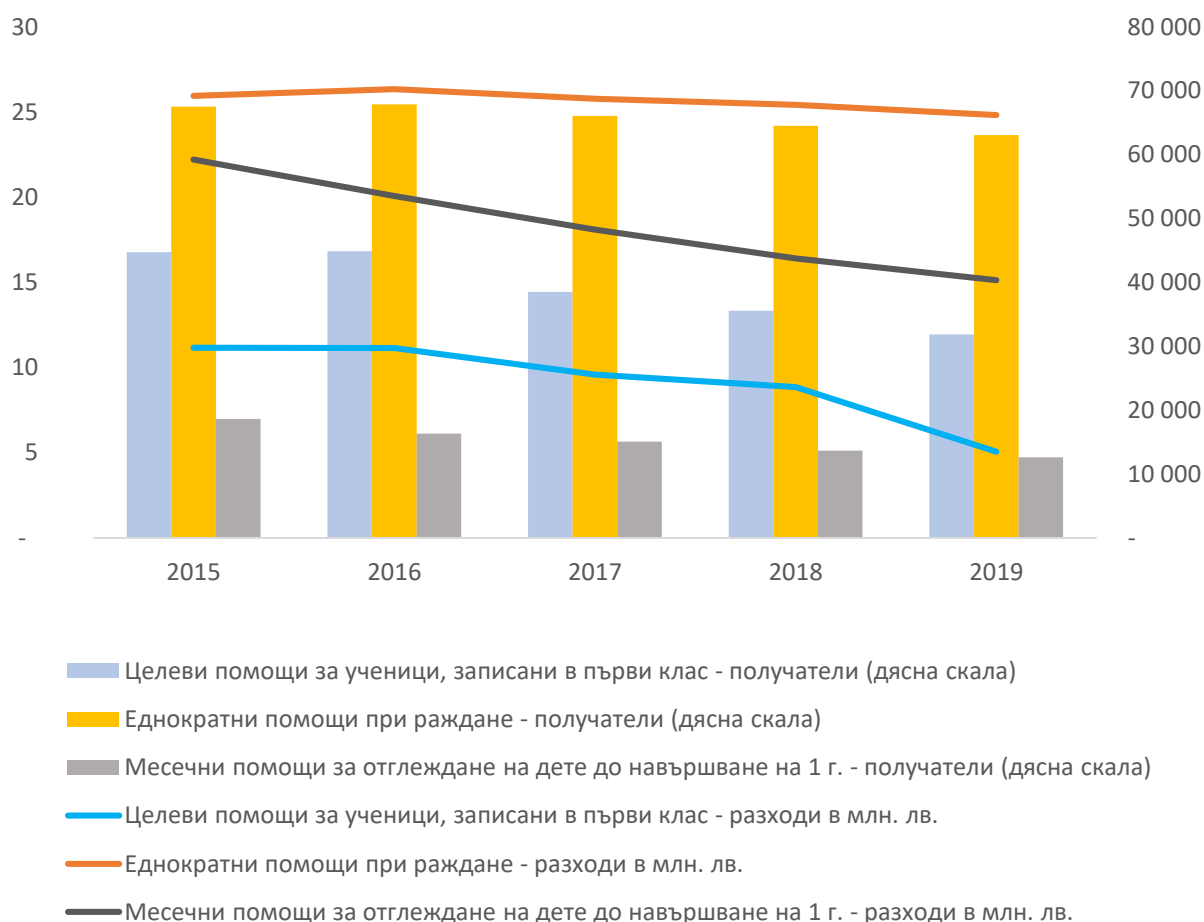
Източник: Годишни отчети на АСП

#### Помощи със среден обхват и общ бюджет

На практика с неограничен обхват е еднократната помощ при раждане на дете (доколкото се изисква подаване на заявление от майката, вероятно има минимален брой семейства, които не се възползват от помощта). Размерът на помощта след 2016 г. е: за първо дете – 250 лв.; за второ дете – 600 лв.; за трето дете – 300 лв.; за четвърто и всяко следващо дете – 200 лв.; единствената промяна спрямо 2015 г. е сумата, предвидена за трето дете, която дотогава е 200 лева. Тъй като този вид подпомагане де факто покрива всички раждания през годината, динамиката в разглеждания период е пряко следствие от демографските

тенденции. Броят на подпомогнатите родители леко намалява от 67,5 хиляди през 2015 г. до около 63,1 хиляди през 2019 г. Общите разходи спадат от 26,0 млн. лева през 2015 г. до 24,8 млн. лева през 2019 г., като средният размер на платените помощи минимално нараства от 384 лева до 393 лева на раждане, което е резултат от промяната в съотношението на ражданията според тяхната поредност за подпомаганите майки. За осигурените майки размерът на тази помощ има относително малък дял от получения заместващ доход през осигурителната система – през 2019 г. средното обезщетение за бременност и раждане за целия 410-дневен период е близо 6700 лева. Още повече, през анализирания период еднократната помощ за първо и второ раждане остава непроменена, докато средното обезщетение нараства с 63%.

**Графика: Общи разходи и бенефициенти по избрани помощи за подпомагане на семейства с деца**



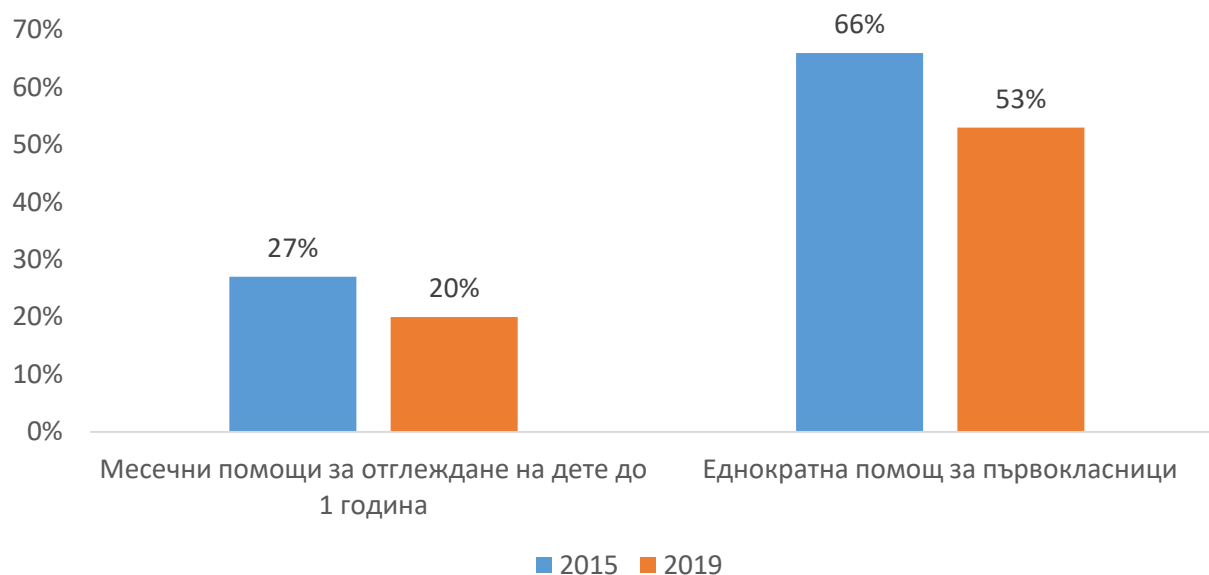
Източник: *Отчети за изпълнението на бюджета на МТСП, годишни отчети на АСП*

Месечната помощ за отглеждане на дете до 1-годишна възраст се отпуска след подоходен тест като след 2018 г. право да получат помощ имат родители със среден доход на член от семейството от под 450 лева. През 2015 г. прагът е 350 лева, а през 2016 и 2017 г. – 400 лева. Размерът на помощта е 100 лева и не се променя през разглеждания период. Подоходният тест е идентичен с този за отпускане на еднократна помощ при бременност, но броят на подкрепените майки е малко по-висок. През 2015 г. те са 18,6 хиляди и постепенно спадат до 12,6 хиляди през 2019 г. Спадът е с 32% като намалението при броя на отпускните еднократни помощи при раждане е едва 7%. Значително по-бързото свиване на бенефициентите на месечни помощи отразява подобряването на шансовете за заетост през разглеждания период и съответно – ограничаването на броя на майките, които не получават обезщетение за бременност и раждане. Независимо от това, получателите са 20% от общия брой на раждания, което предполага, че те включват и известен брой майки с право на обезщетение, което е или много ниско, или имат зависими членове на семейството без доходи. Запазването на номиналния размер на помощта непроменен също така води до изоставането ѝ както от динамиката на ключови индикатори за доходите, така и по-конкретно от средния размер на обезщетението за бременност и раждане – ако през 2015 г. помощта е 33% от средното обезщетение за осигурените майки, то през 2019 г. е около 20%.

Еднократната помощ за ученици, записани в първи клас до 2020 г. е на стойност 250 лева и се отпуска с подоходен тест като прагът за дохода е идентичен с прилагания при отпускане на еднократна помощ при бременност и месечна помощ за отглеждане на дете до 1 година. През 2020 г. като антикризисна мярка е премахнат подоходният критерий и заедно с това е предвидена еднократна помощ в същия размер за ученици, записани в осми клас. Броят на бенефициентите постепенно спада в последните пет години, като през 2019 г. (за учебната 2019/2020 година) са одобрени близо 31,9 хиляди помощи, докато през 2015 г. броят е 44,7 хиляди. Това се обяснява както с общия спад на записаните първокласници, така и с лекото стесняване на обхвата на програмата заради бързия ръст на средните доходи в разглеждания период и съответно – намаляването на семействата, получаващи доходи под определения праг. Така покритието на този вид помощ се свива от около 66% от първокласниците през 2015/2016 г. до около 53% през учебната 2019/2020 г. От данните се вижда и че от 2018 г. насам отчетените разходи са отчетливо под заложените в програмния бюджет на МТСП, което се дължи на по-малко одобрени бенефициенти от планираното. Така например, за 2019/2020 г. в програмния бюджет на министерството се очаква помощ да получат 43 800 деца, докато в действителност са одобрени за изплащане 31 855 помощи. Едно от обясненията може да е свързано и с относително ниската стойност на помощта и прилагания доходен тест, което вероятно демотивира част от семействата с доходи около прага да кандидатстват за подпомагане. От 2021 г. тази помощ, заедно с идентичната за учениците, записани в осми клас, вече се изплаща на всяко дете без ограничение според дохода в семейството. Това решение премахва фокуса на програмата към домакинствата с ниски доходи, но очакваното близо удвояване на разходите има незначителен общ

фискален ефект. При запазване на приоритетите на политиката за обхващане на децата в средното образование има възможност размерът на тази помощ да се увеличи, но да се обвърже по-тясно с включването в образование и индикатори за участие и постижение в училище на децата. С това обаче постепенно програмата ще загуби в голяма степен същността си на социално подпомагане и ще се преформатира в инструмент за постигане на целите на образователната политика.

**Графика: Оценка на обхвата на избрани програми според дела на получателите от общия брой семейства по съответния признак**



Източник: Оценки на ИПИ

*Месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование*

Месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, или т.нар. детски надбавки, са най-голямата според общите разходи и обхват програма за подпомагане на семействата с деца, а до 2018 г. включително са с най-голям бюджет сред всички програми за социални помощи (след 2019 г. включително това е финансовата подкрепа за хора с увреждания). Помощта се отпуска с доходен критерий. До 2017 г. включително всички семейства, отговарящи на доходния критерий, получават месечна помощ в пълен размер. След 2018 г. праговете за доходите се диференцират като част от помощите се изплащат в размер 80% за лицата. През 2018 г. и 2019 г. диференцираните прагове са съответно 400 и 500 лева средномесечен доход на лице от семейството за последните 12 месеца; през 2020 г. размерите са минимално повишени до съответно 410 и 510 лева.

Размерът на помощта се определя всяка година със Закона за държавния бюджет. От 2018 г. месечните помощи са непроменени и са както следва: 40 лв. за семейство с едно дете; 90



лв. за семейство с две деца; 135 лв. за семейство с три деца; 145 лв. за семейство с четири деца и с нарастване на броя на децата в семейството – увеличение с 20 лв. Промяната на размера на помощта при до три деца в домакинството е минимална в рамките на разглеждания период, като през 2015 г. за първо дете се получават 35 лева, за второ – още 50 лева, за трето още 35 лева, или общо 120 лева; през 2016 и 2017 г. за първо дете помощта е 37 лева, а общо за две деца в семейството – отново 85 лв., а при три – 130 лева. Така между 2015 и 2020 г. при едно дете помощта се увеличава с 14,3%, при две деца – с 5,9%, а при три деца – с 12,5%. Малко по-съществена е промяната при семействата с четири и повече деца, като през 2015 г. за всяко дете след третото се получават по 35 лева, докато след 2016 г. за четвърто дете се добавят 10 лева към помощта, и по 20 лева за всяко следващо.

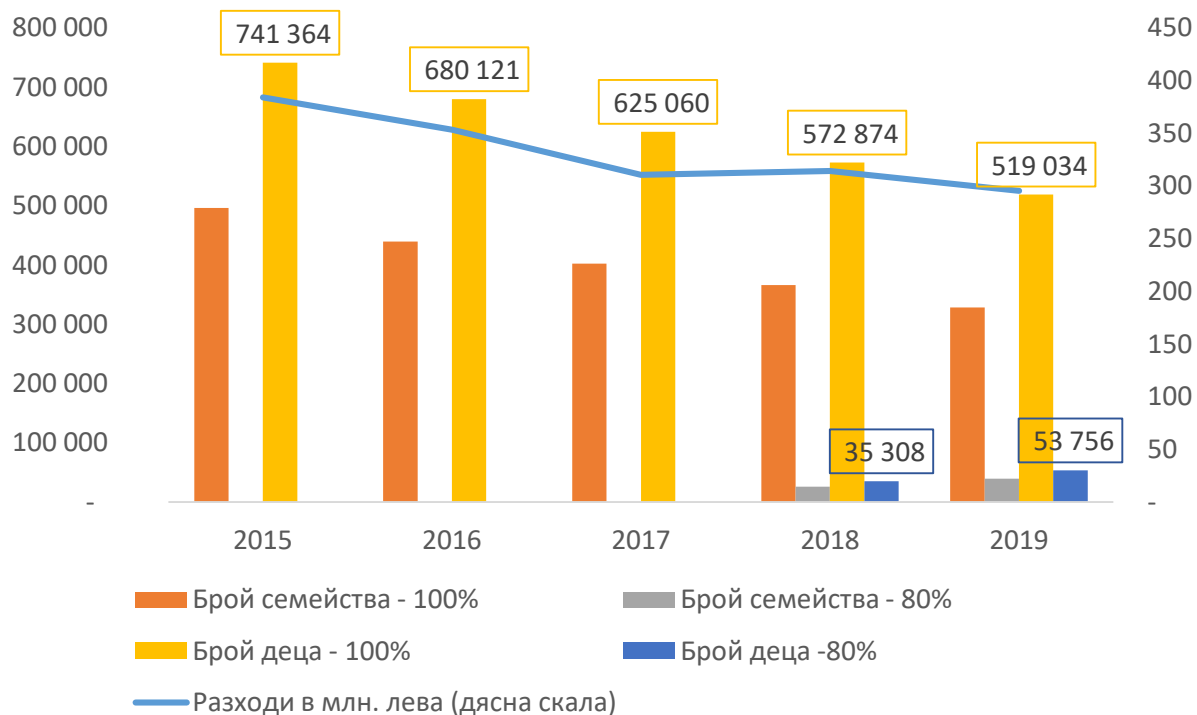
Благоприятната динамика на пазара на труда в разглеждания период, свързана както със значително нарастване на заетостта, така и с бързо увеличение на трудовите възнаграждения, естествено води до свиване на обхвата на покритие на този вид помощ, независимо от повишаването на прага на месечния доход, използван като критерий за допустимост. Броят на подпомаганите семейства се свива от 496 хил. през 2015 г. до 402 хил. през 2017 г., а броят на децата в тях – от 741 хиляди до 625 хиляди. Създаването на диференциран праг за доходите допринася единствено за забавяне на този процес през 2018 и 2019 г. като в последната разглеждана година 39,6 хиляди семейства с 53,8 хиляди деца получават помощ в размер на 80% от пълния. Общият брой подпомагани семейства е спада до 367,7 хиляди, а на децата – до 572,8 хиляди през 2019 г.

Независимо от постепенното намаление на броя на подпомаганите семейства с деца, програмата остава с изключително широк обхват – по приблизителни оценки, около 59% от децата са получавали помощ през 2015 г. и около 46% през 2019 г. Доколкото подходящият тест ограничава достъпа до помощи на преобладаващата част от семействата с висок доход (но не всички – системата не може да изключи домакинства с недекларирани доходи или доходи от стопанска дейност, които не са разпределени официално към физическите лица), значителна част от бенефициентите не попадат в групата на най-застрашените от бедност и социално изключване. Така например, според данни от изследването на НСИ на доходите и условията на живот (SILC) за 2019 г., едва 10,7% от домакинствата с двама възрастни и едно дете са под прага на бедността; при домакинствата с двама възрастни и две деца относителният дял е 16,9%. Същевременно делът на бедните при домакинство с един възрастен и две или повече деца е 41,4%, а при двама възрастни и три или повече деца – 62,3%.

Подходът за определяне на размера на помощта и допустимостта на бенефициентите обаче не отразява огромните различия в социално-икономическите характеристики на семействата и потребностите. Още една илюстрация е решението за четвърто дете в семейството допълнителната помощ да е едва 10 лева (за всяко следващо – по още 20 лв.), което води то това, че за децата, които в многократно по-висок риск от бедност, помощта е

значително по-малка. Разглеждани в цялост, широкият обхват, съчетан с относително ниските размери на помощта, особено при многодетните семейства, по-скоро дават основание програмата да се разглежда като част от демографската политика, отколкото като инструмент за целенасочено социално подпомагане съобразно потребностите. Същевременно размерът на помощта не е адекватен на нуждите на домакинствата с най-ниски доходи или без доходи. Както бе вече коментирано в предходни части от анализа, осигурителната система дава относително висока степен на защита чрез заместващ доход, но това се отнася само до осигурените лица с право на обезщетение. Още повече, обезщетенията за бременност, раждане и отглеждане на дете до 2-годишна възраст покриват само част най-ранната фаза от отглеждането на децата. В същото време, месечните помощи на база диференциран минимален доход не осигуряват адекватна на потребностите подкрепа и най-нуждаещите се семейства, и за тях т.нар. детски надбавки са изключително недостатъчни за компенсиране на липсата на други източници на доходи. Така например, размерът на помощта за две деца (90 лева през 2019 г.) е равен на едва 10,4% от дохода, които е праг на бедността за четиричленно домакинство с двама възрастни и две деца до 14 години.

**Графика: Месечни помощи за семейства с деца, избрани показатели**



Източник: Отчети за изпълнението на бюджета на МТСП, годишни отчети на АСП

Бъдещето на политиката за финансова подкрепа на семействата с деца вероятно ще продължи да бъде сред ключовите въпроси на бъдещото управление. Независимо от постепенното свиване на обхвата през последните пет години, за 2019 г. разходите за месечни помощи са 295,5 млн. лева, което представлява 26,3% от всички разходи за социално подпомагане, финансирани през бюджета на МТСП.

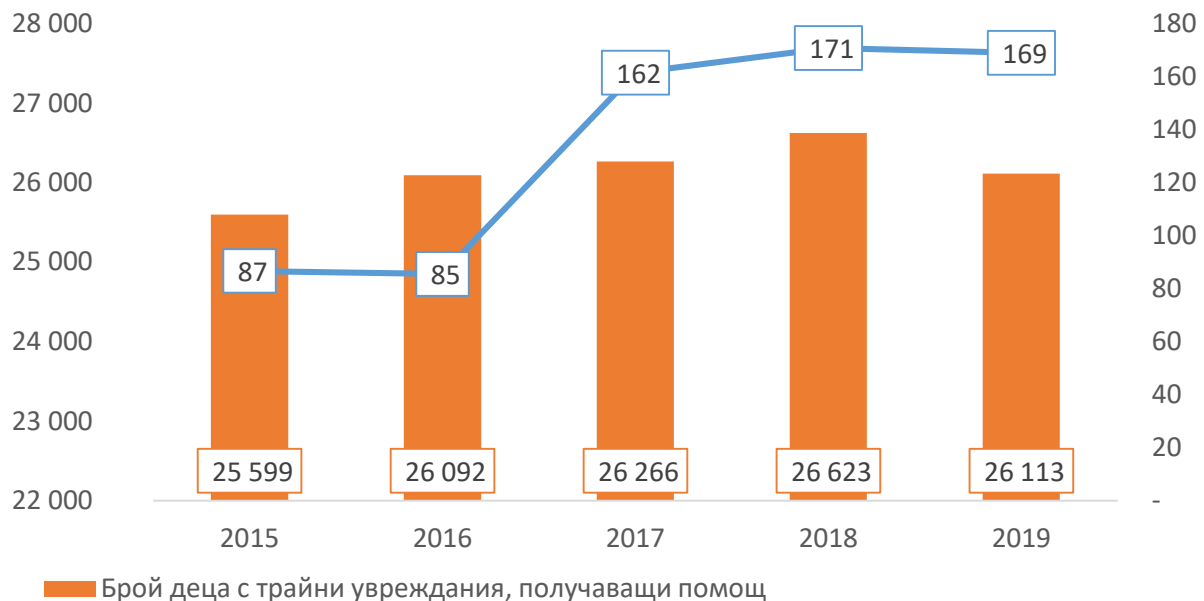
#### *Месечни помощи за отглеждане на дете с трайно увреждане*

Месечната помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане се предоставя без подоходен критерий. Нейната насоченост е ограничена единствено от наличието и степента на увреждане на детето. Размерите на помощта са както следва: за дете с определени 90 и над 90 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност – 930 лв.; за дете с определени от 70 до 90 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност – 450 лв.; за дете с определени от 50 до 70 на сто вид и степен на увреждане или степен на трайно намалена работоспособност – 350 лв.

Определянето на целевата група на бенефициенти чрез относително обективен критерий води до запазване на относително постоянен брой получатели на помощта през последните пет години – около 26 хиляди деца с трайно увреждане. Все пак, по данни от Агенцията за социално подпомагане, делът на децата с увреждане над 90% нараства от 21,8% през 2017 г. до 24,0% през 2019 г., за сметка на намаление с по около 1 процентен пункт в относителните дялове на децата в другите две групи според тежестта на увреждането. През 2019 г. 29,5% от децата, получаващи помощ, са с увреждане между 70 и 90 на сто, а 46,5% - с увреждане от 50 до 70 на сто. Тази структурна промяна следва непосредствено значителното изменение на размера на помощите, като след 2017 г. при над 90 на сто увреждане те са 930 лева на месец, или повече от двукратно по-високи от отпусканите за дете с под 70 на сто степен на трайното увреждане, но без повече информация не може да се правят категорични изводи за наличие на връзка между тези две промени.

В резултат на значителното увеличение на размерите на помощите през 2017 г., тази програма за социално подпомагане на практика удвои бюджета си – от малко над 85 млн. лева през 2016 г. до 169 млн. лева през 2019 г. Средният месечен размер на помощта нараства от 282 лева през 2015 г. до 539 лева през 2019 г.

**Графика: Месечни помощи за деца с трайни увреждания**



— Брой деца с трайни увреждания, получаващи помощ  
— Месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средно образование - разходи в млн. лева (дясна скала)

Източник: *Отчети за изпълнението на бюджета на МТСП, годишни отчети на АСП*

Отпускането на социалната помощ не е обвързано с доход и други характеристики, отчитащи социално-икономическия профил на семейството, в което се отглежда детето с увреждания. Значително повишаване на размера на месечната помощ, особено за групата деца с най-тежки увреждания, я превръщат във висок трансфер на доход към домакинския бюджет – през 2019 г. това би бил еквивалента на над 90% от средния осигурителен доход за страната; още повече, това е нетен доход, докато при дохода от труд се дължат осигурителни вноски и подоходен данък. По отношение на въздействието върху благосъстоянието на детето има огромна разлика дали тежестта на увреждането изисква или не постоянна домашна грижа, съответно не позволява трудова заетост на (поне) единия родител. При липса на възможност за участие на пазара на труда, помощта може да се разглежда като своеобразен заместващ доход; при възможност за заетост обаче тя се превръща в „надбавка“. Към момента критериите за отпускане на помощта не отчитат тези специфики, което означава, че програмата има много различно въздействието върху благосъстоянието на децата и възможностите за отглеждането и бъдещата им социална интеграция.

#### Социално подпомагане за интеграция на хора с увреждания

В последните две години тази част от системата за социално подпомагане премина през дълбоки промени. Цялостното реформиране на подхода при определяне на бенефициентите и размерите на помощите продължи и през 2020 г. Този процес ще бъде допълнително анализиран в специален фокусиран преглед на напредъка и ефектите от

нововъведените механизми за подкрепа и социална интеграция на хората с увреждания, включително и на критериите и параметрите на финансирането на личната помощ, регламентирана в новия Закон за личната помощ.

В тази част от настоящия доклад отделяме внимание на най-важните параметри по отношение на бюджета и обхвата на една от програмите – месечната финансова подкрепа за хора с увреждания. Подкрепата е предназначена за компенсирание на разходите, свързани с преодоляване на затрудненията, предизвикани от степента на увреждане и се определя и актуализира спрямо линията на бедност в България, определена с постановление на Министерския съвет за съответната година.

Съгласно чл. 70 от приетия през декември 2019 г. нов Закон за хора с увреждания месечна финансова подкрепа се предоставя хората с трайни увреждания над 18-годишна възраст, съобразно степента на увреждане и нуждата от чужда помощ. Размерът на помощта е фиксиран като съотношение към линията на бедност, определяна с постановление на Министерски съвет за съответната година.

Месечната финансова помощ заменя изплащаните до този момент добавки за интеграция на хора с увреждания, но и социалната пенсия за инвалидност, когато същата се изплаща към друг вид пенсия. По данни на НОИ, разходите за социални пенсии за инвалидност се свиват от 252 млн. лева през 2018 г. до 123 млн. лева през 2019 г. Това трябва да се отчита при сравняване и анализ на динамиката на разходите за подпомагане на хора с увреждания в периода 2015-2019 г.

**Таблица: Бенефициенти на финансова помощ за хора с увреждания през 2019 г.**

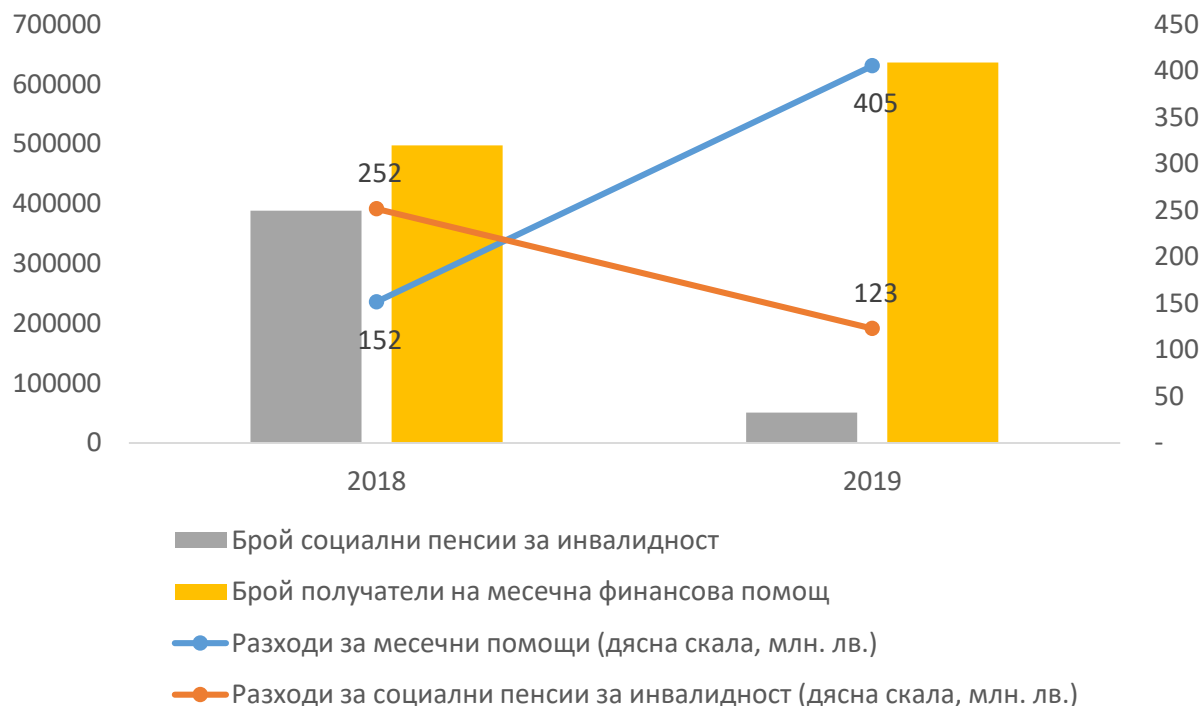
Целева група	Брой бенефициенти
от 50 до 70,99 на сто степен на увреждане – в размер 7 на сто от линията на бедност;	173 500
<i>В т.ч. Получаващи по-благоприятен размер</i>	652
от 71 до 90 на сто степен на увреждане – в размер 15 на сто от линията на бедност;	299 941
<i>В т.ч. Получаващи по-благоприятен размер</i>	158 042
над 90 на сто степен на увреждане – в размер 25 на сто от линията на бедност;	123 042

над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават пенсия за инвалидност поради общо заболяване или поради трудова злополука или професионална болест – в размер 30 на сто от линията на бедност;	26 279
над 90 на сто степен на увреждане с определена чужда помощ, които получават социална пенсия за инвалидност – в размер 57 на сто от линията на бедност	12 971

Източник: Годишен отчет на АСП

През 2019 г. са подкрепени средномесечно 636 хил. лица, а общите бюджетни разходи надхвърлят 405 млн. лева. Средният размер на месечната помощ е 53 лева на получател. Обхватът се увеличава спрямо 2018 г., когато месечни добавки по стария механизъм получават средномесечно 494 хил. лица, а общият разход е 151 млн. лева. Дори с отчитане на преобразуването на социални пенсии за инвалидност, изплащани до 2018 г. от НОИ, общият ресурс, насочен към хората с увреждания нараства с близо 45%. Обхватът на тази социална програма е изключително широк и на практика покрива 11,5% от цялото население над 19 години в България.

**Графика: Получатели и разходи на месечна финансова подкрепа за хора с увреждания**



Източник: Отчети на НОИ и Агенцията за социално подпомагане за 2018 и 2019 г.

## Приложение 1: Стратегически и политически документи

Цели на социалното подпомагане са дефинирани в няколко стратегически документа, които формулират приоритети на политиката в няколко области, включително намаляване на бедността и неравенството, активизация на пазар на труда на уязвими групи, закрила на детето, интеграция на хора с увреждания, социално включване на лица в неравностойно положение, повишаване на обхвата на образованието и др.:

- Национална стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 (<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=790>)
- Национална стратегия за хората с увреждания 2016-2020 (<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1048>)
- Актуализирана стратегия по заетостта на Република България 2013 - 2020 година (<https://www.mlsp.government.bg/uploads/1/zakoni/stratzametost-2013-2020.doc>)
- Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“ (<https://sacp.government.bg/detstvo-za-vsichki/viziya-za-deinstitucionalizaciya/>)

Приоритетите на изпълнителната власт са дефинирани в два водещи документа:

- Програма за управление на Правителството на Република България 2017-2021 г. (<http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1240>)
- Стратегически план на МТСП до 2021 г. (<https://www.mlsp.government.bg/strategichesko-planirane>)

Визията на Националната стратегия за намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване 2020 е *„Към 2020 г. България е държава, в която качеството на живот на уязвимите групи е повишено и са създадени условия за тяхното пълноценно социално включване.“* Стратегията има два фокуса – превантивни мерки (отстраняване на причините за негативните явления в обществото, каквито са бедността и социалното изключване) и смекчаването и преодоляването на последиците от бедността и социалното изключване.

Настоящата стратегия има за цел подобряване качеството на живот на уязвимите групи в българското общество и създаване на условия за тяхната пълноценна реализация посредством намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.

В контекста на Стратегия „Европа 2020“ и вземайки предвид регистрираните по-високи нива на бедност сред определени групи от населението, е приета и национална цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 000 души до 2020 г. Към Националната цел има формулирани четири специфични подцели:

- Намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните деца през 2008 г.);
- Намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 10% от броя на бедните възрастни хора през 2008 г.);
- Намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души (30% от общата национална цел и 25% от броя на бедните безработни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.);
- Намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души (20% от общата национална цел и 22% от броя на работещите бедни във възрастовия интервал 18-64 г. през 2008 г.).

Приоритетите в стратегията са девет, като само един от тях е свързан с устойчивост и адекватност на социалните плащания. Останалите са насочени към превенция, т.е. – преодоляване на причините за бедността или изключването:

- Осигуряване на възможности за заетост и за повишаване на доходите от труд чрез активно включване на пазара на труда;
- Осигуряване на равен достъп до качествено предучилищно и училищно образование;
- Осигуряване на равен и ефективен достъп до качествено здравеопазване;
- Премахване на институционалния модел на грижа и развитие на междусекторни услуги за социално включване;
- Осигуряване на устойчивост и адекватност на социалните плащания;
- Подобряване на капацитета и взаимодействието в сферата на образованието, здравеопазването, заетостта и социалните услуги при реализиране на общи цели за социално включване;
- Осигуряване на достъпна среда – физическа, институционална и информационна и достъпен транспорт;
- Подобряване на жилищните условия на уязвими групи и подкрепа на бездомните;
- Работа в партньорство за преодоляване на бедността и социалното изключване и техните последствия.

**Основни целеви групи** на политиката в областта на намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване са:

- Лица в нетрудоспособна възраст: деца, възрастни хора;
- Семейства с деца;



- Групи в неравностойно положение на пазара на труда или извън пазара на труда - безработни младежи, продължително безработни, безработни над 50-годишна възраст, безработни лица с основно или по-ниско образование и без професионална квалификация или недостиг на ключови компетентности, икономически неактивни лица, желаещи да работят;
- Уязвими представители на ромската общност;
- Хора с увреждания;
- Бездомни и лица, живеещи при лоши жилищни условия.

Визията на Националната стратегия за хората с увреждания към 2020 г. е Република България да осигури условия и възможности за постепенно постигане на целите и принципите на Конвенцията за правата на хората с увреждания, като гаранция за пълноценно участие и упражняване на основните права на хората с увреждания, без каквато и да било дискриминация по признак на увреждане. Националната цел на политиката е *„да предостави възможност на хората с увреждания да упражняват своите права чрез осигуряване на равни възможности за пълноценното им участие в икономическия, социалния и културния живот на обществото“*. Изпълнението на стратегията ще следва шест приоритета:

- Осигуряване на достъп до среда за живеене, до транспорт и транспортни услуги, до информация и до комуникации;
- Осигуряване на достъп и приобщаване на всяко дете в образователната система и възможности за обучение през целия живот;
- Осигуряване на ефективен достъп до качествени здравни услуги;
- Осигуряване на условия за работа и заетост на хората с увреждания;
- Осигуряване на адекватна подкрепа за живот в общността;
- Осигуряване на достъп до спорт, отдих, туризъм и участие в културния живот.

Социалното включване и подобряване на благосъстоянието за групите в неравностойно положение или риск от бедност до голяма степен разчита на икономическа активност и участие на пазара на труда. Ето защо постигането на целите по отношение на намаляване на бедността и хората с увреждания до голяма степен е обвързано с политиката по заетостта. Актуализираната стратегия по заетостта на Република България 2013 - 2020 година залага пет стратегически цели на политиката до 2020 г.:

- Достигане на равнище на заетостта на жените и мъжете на възраст 20-64 г., включително чрез по-високо участие на младежите, по-възрастните лица и нискоквалифицираните работници, както и чрез по-добро интегриране на легалните мигранти от 76% през 2020 г.;
- Намаляване на дела на преждевременно напусналите образователната система до 11% през 2020 г.;

- Повишаване на дела на 30-34-годишните със завършено висше образование до 36% през 2020 г.;
- Постигане на заетост сред по-възрастните хора (55-64 г.) от 53% през 2020 г.;
- Намаляване на младежката безработица за възрастовата група 15-29 г. до 7% през 2020 г.

Постигането на целите се основава на три механизма на въздействие:

- Повишаване качеството на работната сила според изискванията на работните места и за повишаване на производителността на труда;
- Повишаване на предлагането на работна сила;
- Подкрепа за повишаване търсенето на работна сила.

Стратегическите документи се изпълняват от управленско мнозинство, което задава своите приоритети в програмните документи на изпълнителната власт. В областта на социалната и демографската политика, програмата за управление на правителството за 2017 – 2021 г. посочва три приоритета:

- Увеличаване на доходите чрез заетост и по-голяма производителност на труда;
- Осигуряване на равен достъп до качествени социални услуги и деинституционализация;
- Гарантиране на правата на хората с увреждания.

По-конкретно, правителството заявява, че ще води политика на „обвързване на социалните помощи със заетост“. Това включва няколко инструмента:

- Развиване на модел на комплексно обслужване на безработни лица в трудоспособна възраст, нуждаещи се от социална помощ и включване на пазара на труда, който се базира на координация и взаимодействие между Агенцията за социално подпомагане и Агенцията по заетостта.
- Завишаване на санкциите на подпомаганите лица, които отказват включване и/или участие в различни форми на заетост, квалификация и обучение, включително програми за заетост, квалификация и обучение.
- Създаване на стимулиращ механизъм за по-бързо включване в пазара на труда на безработните лица, които получават месечни социални помощи, чрез ограничаване на срока за подпомагане

По отношение на гарантиране на правата на хората с увреждания, правителството си поставя за цел усъвършенстване на законодателството в областта на политиката за интеграция на хората с увреждания с цел постигане на по-добра целенасоченост, ефективно управление и контрол на финансовите средства и облекчаване на административната

процедура. Заедно с това, то предвижда модернизирани системи на интеграционни добавки за хора с увреждания.

В Стратегическия план на Министерство на труда и социалната политика за 2017-2021 г. е заложен принцип за „активна социална политика“. Основен фокус са инвестициите в човешки капитал и политиките по увеличаване на участието на пазара на труда.

Стратегическата цел в областта на политиката по социална закрила е гарантиране на социалната защита на уязвимите групи от населението. Заедно с това, приоритет в областта на социалната закрила ще е оптимизиране на координацията между системата за социално подпомагане и системата за активни програми на пазара на труда. Ще се подпомага социалната реинтеграция на лицата, които получават социални помощи, чрез по-тясното обвързване на социалното подпомагане с трудовата заетост и насърчаване на трудовата активност. Продължава оптимизирането и гарантирането на социалната защита на уязвимите групи от населението чрез по-добра целенасоченост на социалните помощи, повишаване ефективността на програмите и прилагането на диференциран подход.

## Приложение 2: Основни критерии при отпускането на избрани обезщетения и помощи

### **Обезщетение за безработица (Кодекс за социално осигуряване)**

Право на парично обезщетение за безработица имат лицата, за които са внесени или дължими осигурителни вноски във фонд „Безработица“ най-малко 12 месеца през последните 18 месеца преди прекратяване на осигуряването и които:

- са регистрирани като безработни в Агенцията по заетостта;
- не са придобили право на пенсия за осигурителен стаж и възраст в Република България или пенсия за старост в друга държава или не получават пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а или професионална пенсия по чл. 168;
- не упражняват трудова дейност, за която подлежат на задължително осигуряване

Дневното парично обезщетение за безработица е в размер 60 на сто от среднодневното възнаграждение или среднодневния осигурителен доход, върху който са внесени или дължими осигурителни вноски за фонд “Безработица” за последните 24 календарни месеца, предхождащи месеца на прекратяване на осигуряването, и не може да бъде по-малко от минималния и по-голямо от максималния дневен размер на обезщетението за безработица, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за всяка календарна година. От 2018 г. определените минимален и максимален размер на обезщетението са съответно 9,00 лв. и 74,29 лв., като от октомври 2020 г. минималният размер е повишен на 12 лева като част от антикризисните мерки, свързани с пандемията от коронавирус.

Максималният срок за изплащане на паричното обезщетение за безработица се определя съобразно натрупания от лицето осигурителен стаж (след 2001 г.):

- до 3 години - 4 месеца;
- от 3 години и 1 ден до 7 години – 6 месеца;
- от 7 години и 1 ден до 11 години – 8 месеца;
- от 11 години и 1 ден до 15 години – 10 месеца;
- над 15 години – 12 месеца

Плащането на обезщетението се прекратява при започване на трудова дейност или при прекратяване на регистрацията в Агенцията по заетостта.

### **Обезщетения при бременност и раждане и за отглеждане на дете до 2-годишна възраст (Кодекс за социално осигуряване)**

За придобиване право на парични обезщетения при бременност и раждане и отглеждане на дете до 2-годишна възраст е необходимо да са изпълнени следните условия:

- към началото на отпуска лицата да са осигурени за общо заболяване и майчинство;
- да имат най-малко 12 месеца осигурителен стаж като осигурени за общо заболяване и майчинство. Дванадесетмесечният осигурителен стаж може да е прекъснат или непрекъснат и не е задължително да е положен непосредствено преди излизането в отпуск за бременност и раждане или при един и същ работодател

Дневното парично обезщетение при бременност и раждане се определя в размер 90 на сто от среднодневното брутно трудово възнаграждение или среднодневния осигурителен доход, върху който са внесени или дължими осигурителни вноски, а за самоосигуряващите

се лица – внесени осигурителни вноски за общо заболяване и майчинство за периода от 24 календарни месеца, предхождащи месеца на началото на отпуска поради бременност и раждане.

Когато не се ползва отпускът за бременност и раждане, НОИ изплаща парични обезщетения в размер 50 на сто от обезщетението при бременност и раждане за срок до 410 дни.

Дневното парично обезщетение не може да бъде по-голямо от среднодневното нетно възнаграждение за периода, от който е изчислено обезщетението, и по-малко от минималната дневна работна заплата, установена за страната.

След изтичането на срока на обезщетението за бременност и раждане през време на допълнителния платен отпуск (до 2-годишна възраст на детето, или до 5-годишна възраст при осиновяване) за отглеждане на малко дете на майката (осиновителката) се изплаща месечно парично обезщетение в размер, определен със Закона за бюджета на държавното обществено осигуряване за съответната година. За 2020 г. месечният размер на това обезщетение е 380 лв. При неизползване на допълнителния отпуск – т.е. връщане на работа – на лицето се изплаща 50% от определеното обезщетение.

### ***Основни параметри за отпускане на месечни социални помощи и определяне на техния размер (Закон за социално подпомагане)***

*Определяне на диференцираният минимален доход:*

1. За лица над 75 години, живеещи сами – 165% от гарантирания минимален доход (ГМД);
2. За лица над 65 години, живеещи сами – 140% от ГМД;
3. За лица, живеещи с друго лице, над 65 години – 100% от ГМД;
4. За лица, живеещи с друго/и лице/а или семейство, и за всеки от съвместно живеещите съпрузи – 66% от ГМД;
5. За лица до 65 години, живеещи сами – 73% от ГМД;
6. За лица с минимум 50% трайно намалена работоспособност – 100% от ГМД;
7. За лица с минимум 70% трайно намалена работоспособност – 125% от ГМД;
8. За деца:
  - а) до 16 години, а за тези, които учат, до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години – 91% от ГМД;
  - б) от 5 до 16 години и ако учат, до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години, като са направили 5 или повече неизвинени отсъствия за съответния месец или три или повече отсъствия без уважителни причини от предучилищно образование – 30% от ГМД;
  - в) от 5 до 16 години, неучащи – 20% от ГМД;
  - г) от 16 до 18 години, неучащи, но регистрирани в Дирекция „Бюро по труда“ – 66% от ГМД;
  - д) с бележка, удостоверяваща задължителните имунизации и профилактични прегледи на детето, издадена от неговия личен лекар – 30% от ГМД;
9. За деца сираци, деца, живеещи с роднини или в приемни семейства съгласно Закона за закрила на детето, деца с трайни увреждания – 100% от ГМД;
10. За родители/родители, отглеждащи дете:
  - а) до 3 години – 120% от ГМД;

б) до 16 години и ако учи, до завършване на средно образование, но не по-късно от навършване на 20 години – 100% от ГМД;

11. За бременни жени 45 дни преди раждане и за родители, отглеждащи дете до 3 години – 100% от ГМД.

Допълнителни условия за лицата и семействата:

1. обитаваното от тях собствено жилище да е единствено и да не е по-голямо от:

а) за едно лице - едностайно;

б) за двучленно и тричленно семейство - двустайно;

в) за четиричленно семейство - тристайно;

г) за петчленно и по-голямо семейство - четиристайно;

д) за всяко съжителстващо лице - една стая;

*Изискванията не се отнасят за обитателите на собствено жилище, когато е единствено и в което живее лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто или тежко болен член на семейството, както и когато жилището не е и не може да бъде източник на допълнителни доходи поради невъзможност за отдаване под наем, лошо техническо състояние, здравни, хигиенни, социални или други причини.*

2. да не са регистрирани като еднолични търговци и да не са собственици на капитала на търговско дружество;

3. да нямат вземания, влогове, дялови участия и ценни книжа, чиято обща стойност за отделното лице или за всеки един от членовете на семейството да надхвърля 500 лв., с изключение на боновете или акциите от масовата приватизация;

4. да не притежават движима и недвижима собственост и/или идеални части от нея, с изключение на случаите по т. 1, която може да бъде източник на доходи, с изключение на вещите, които служат за обичайно потребление на лицето или семейството;

5. да нямат сключен договор за предоставяне на собственост срещу задължение за издръжка и/или гледане; това изискване не се прилага в случаите, когато поелите задължения за издръжка и/или гледане са учащи се, безработни, в нетрудоспособна възраст или хора с увреждания;

6. да не са прехвърляли жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях срещу заплащане през последните 5 години;

ба. да не са прехвърляли чрез договор за дарение собствеността върху жилищен, вилен, селскостопански или горски имот и/или идеални части от тях през последните 5 години;

7. безработните лица да са регистрирани в дирекциите "Бюро по труда" най-малко 6 месеца преди подаване на заявление-декларацията за социална помощ и да не са отказвали предлаганата им работа или включване в обучение за ограмотяване, придобиване на професионална квалификация или ключови компетентности и/или повишаване на квалификацията по Закона за насърчаване на заетостта, както и по програми и проекти, финансирани със средства от европейски и други международни фондове.

Безработните лица в трудоспособна възраст, които получават месечна помощ и не са включени в програмите за заетост по чл. 12б от Закона за социално подпомагане, задължително полагат общественополезен труд за срок 14 дни по 4 часа дневно по организирани от общинската администрация програми за предоставяне на социални услуги, екологични програми, програми за благоустрояване и хигиенизиране на населените

места и други програми за общественополезни дейности. Изискването за полагане на труд не се отнася за определени категории лица – хора с увреждания, бременни жени, майки на деца до 3-годишна възраст и др.

**Определяне на диференцирания доход за отопление (Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. на МТСП за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление)**

Диференциран доход за отопление

1. за лице, живеещо само - 1,30 от базовия доход за отопление (БДО);
2. за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто, живеещо само - 1,57 от БДО;
3. за дете-сирак до 18-годишна възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст - 1,27 от БДО;
4. за родител, отглеждащ сам дете/деца до 18-годишна възраст, а ако учи/учат - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст - 1,57 от БДО;
5. за всеки един от съвместно живеещи съпрузи - 1,00 от БДО;
6. за дете от 0- до 18-годишна възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст - 1,03 от БДО;
7. за дете с трайно увреждане до 18-годишна възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст - 1,30 от БДО;
8. за дете от 0- до 18-годишна възраст, а ако учи - до придобиване на средно или професионално образование, но не повече от 20-годишна възраст, настанено в семейство на роднини и близки или в приемно семейство по чл. 26 от Закона за закрила на детето - 1,25 от БДО;
9. за дете от 5- до 16-годишна възраст, което не учи - 0,30 от БДО;
10. за дете от 16- до 18-годишна възраст, което не учи и е регистрирано в дирекция "Бюро по труда" - 0,90 от БДО;
11. за родител, отглеждащ дете/деца до 18-годишна възраст, което не учи - 0,50 от БДО;
12. за лице, съжителстващо с друго лице (лица) или семейство - 1,24 от БДО;
13. за бременни жени 45 дни преди раждане - 1,20 от БДО;
14. за родител, полагащ грижи за дете до 3-годишна възраст - 1,20 от БДО;
15. за лице на възраст над 70 години - 1,20 от БДО;
16. за лице на възраст над 65 години, живеещо само - 1,75 от БДО;
17. за лице на възраст над 75 години, живеещо само - 1,85 от БДО;
18. за лице с трайно намалена работоспособност 50 на сто или над 50 на сто - 1,20 от БДО;
19. за лице с трайно намалена работоспособност 70 и над 70 на сто - 1,42 от БДО;
20. за лице с трайно намалена работоспособност 90 и над 90 на сто - 1,72 от БДО.

### Приложение 3: Източници на данни

1. Програмни бюджети на МТСП и отчети за тяхното изпълнение (2015-2020)  
<https://www.mlsp.government.bg/programen-byudzhnet-na-mtsp-i-otcheti>
2. Закон за държавния бюджет (2015-2020)  
<https://www.minfin.bg/bg/4>
3. Закон за бюджета на ДОО (2015-2020)  
<https://www.noi.bg/legislationbg/laws>
4. Отчети за изпълнение на бюджета на ДОО (2015-2020)  
<https://www.noi.bg/aboutbg/st/statistic/354-statistikabudget>
5. Статистика за изплатени обезщетения от НОИ  
<https://www.noi.bg/aboutbg/st/statistic/157-unemployment>  
<https://www.noi.bg/aboutbg/st/statistic/155-ozm>  
<https://www.noi.bg/aboutbg/st/analyses/331-doo>
6. Годишни отчети за дейността на Агенция за социално подпомагане (2015-2019)  
<https://asp.government.bg/bg/za-agentsiyata/misiya-i-tseli/otcheti-i-dokladi>
7. Отчети за дейността на Агенция за заетостта и годишни обзори (2015-2019)  
<https://www.az.government.bg/pages/otchet-za-deinostta-na-az/>  
<https://www.az.government.bg/stats/4/>
8. Данни от изследването на социалното включване и условията на живот (SILC) на Националния статистически институт  
<https://www.nsi.bg/bg/content/8252/%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B2%D0%BA%D0%BB%D1%8E%D1%87%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%B8-%D1%83%D1%81%D0%BB%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D1%8F-%D0%BD%D0%B0-%D0%B6%D0%B8%D0%B2%D0%BE%D1%82>
9. Макроикономически данни за заетостта, доходите, безработицата, потреблението и др. от НСИ  
<https://www.nsi.bg/bg/content/766/%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B8-%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8>



#### Приложение 4: Списък на разглежданите нормативни документи

- Кодекс за социално осигуряване
- Закон за социално подпомагане
- Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане
- Закон за семейни помощи за деца
- Правилник за прилагане на Закона за семейни помощи за деца
- Закон за хората с увреждания
- Правилник за прилагане на Закона за хората с увреждания
- Наредба № РД-07-5 от 16.05.2008 г. на МТСП за условията и реда за отпускане на целева помощ за отопление