

## И.П.И

### Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: [mail@ime.bg](mailto:mail@ime.bg)

страница в интернет: [www.ime.bg](http://www.ime.bg)

## СТАНОВИЩЕ

ОТ

**Институт за пазарна икономика, гр. София, ЕИК 831344929**

*Становището е изготвено по проект на ИПИ „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги”<sup>1</sup>*

**Относно:** Заключение от поредица анализи на ИПИ и предложения за реформи в социалните трансфери и услуги

Институтът за пазарна икономика работи по дългосрочно усилие за анализ на причините за бедността и неравенството във възможностите, както и за оценка на ефективността на социалните помощи и услуги в България. През последните три години ИПИ представи различни разрези на бедността и неравенството, оцени ефективността на програмите за социално подпомагане, изследва моделите за финансиране, обхвата и недостига в предоставянето на социалните услуги. В допълнение бяха изготвени и тематични анализи, фокусирани върху подкрепата за възрастните хора, младежите извън системите на заетост и образование, както и оценка на механизма за временна закрила в България.

Наскоро екипът на ИПИ представи резултатите от своята работа, като постави акцент върху идеите за нов подход към социалната защита в България и конкретните предложения за реформи в социалните трансфери и услуги. В условията на политическа нестабилност, пореден служебен кабинет и предстоящи нови избори вярваме, че дебатът за бъдещето на социалната система у нас е отворен и всички идеи, подкрепени с експертни анализи и данни, биха били полезни и могат да се реализират. По-долу са представени идеите на ИПИ в три основни направления.

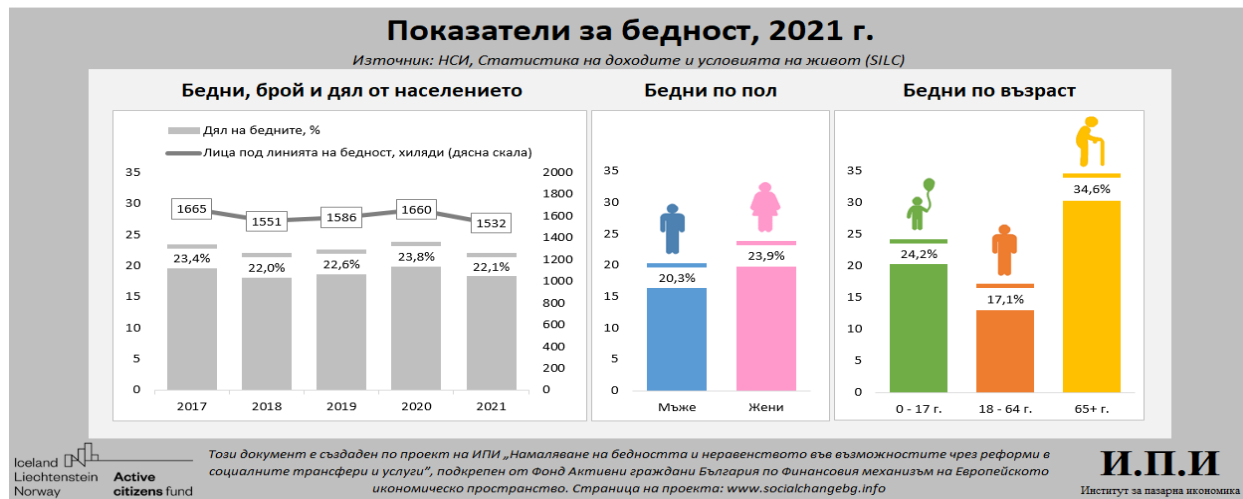
---

<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>).

## 1) Социални трансфери обвързани с резултати

Показателите за бедност не се променят значително през последните години. Сравнително устойчиво около 22-23% от населението попада под официалната линия на бедност, което се изчислява от Националния статистически институт (НСИ). Разбивките на данните ясно показват и факторите за попадане в бедност – водещи са липсата на образование и неучастието на пазара на труда, съответно дългосрочно отсъствие на трудови доходи. Регионалните специфики и семейната среда също оказват огромно влияние. Известни са и типове домакинства, които са под най-голям риск – самотни възрастни, семейства с три или повече зависими лица и т.н. Всички тези фактори и профили на най-рисковите групи са отдавна изследвани и широко познати. На фона на тези данни социалните трансфери остават с ниска насоченост и търсят по-скоро широко покритие.



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Над 3 млрд. лв. е бюджетът на разположение на Министерство на труда и социалната политика (МТСП) през 2022 г., като в сравнение с 2020 г. средствата са се увеличили с поне 900 млн. лв. Въпреки този значителен ресурс, индикаторите за доходното неравенство в страната не търпят значителни промени – коефициентът на Джини продължава да е нива около 39-40%, а според програмния бюджет на МТСП за периода 2023-2025 г. не се очаква голяма промяна в този показател. Анализите на ИПИ показват, че по-високите нива на доходните неравенства в България спрямо средните стойности за Европа се дължат не само на структурни особености на родната икономика, но и на сравнително ниската ефективност на социалните трансфери, които в много други страни чувствително по-успешно увеличават възможностите на най-бедните и най-уязвимите да се измъкнат от социално изключване.

### Бюджетни програми на МТСП (2022 г., хил. лв.)



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Огромната част от средствата през бюджета на МТСП се насочват към широки групи получатели – семейства с деца, хора с увреждания и други, като често обхващат значителен брой лица, които не са сред най-нуждаещите се, а в същото време размерите на подкрепата са недостатъчни за тези в най-тежко положение. Класическите програми за социално подпомагане – а именно тези, които би трябвало да насочват ресурс целенасочено към най-бедните и уязвимите – остават недофинансирани и с ограничен покритие. Казано по други начин, значителен дял от общите бюджетни разходи за социално подпомагане се формират от програмите, предвидени в Закона за хората с увреждания – най-вече месечната финансова подкрепа за хората с увреждания, Закона за личната помощ – това са средствата за механизма лична помощ, както и Закона за семейни помощи за деца – най-вече месечните помощи за отглеждане на дете. Законът за социално подпомагане, в който са залегнали основните програми за подкрепа на най-нуждаещите според прилаган тест за доходи и имущество, носи най-малък разход – около 10% от средствата, на разположение на МТСП, като голямата част от тях са концентрирани в помощта за отопление.

Предложенията на ИПИ в сферата на социалните трансфери са фокусирани основно върху подобряване на насочеността и ефективността на системата за социално подпомагане. Основните предложения целят 1) по-голям обхват на класическите социални помощи; 2) единен подход и ясни критерии за достъп, обвързани с линията на бедността и отчитащи индивидуалните характеристики на домакинството; 3) преформатиране на подкрепата за хората с увреждания и 4) преосмисляне на покритието на директната подкрепа за децата и семействата.

#### **Предложения в сферата на социалните трансфери:**

- ✓ Увеличаване на обхвата на месечните социално помощи по ЗСП и достигане на покритие от порядъка на 4-5% от населението – постижимо в сегашната нормативна рамка при двукратно увеличение на гарантирания минимален доход (ГМД);
- ✓ Замяна на или обвързване на ГМД с линията на бедността – позволява намирането на общ подход при достъпа до различни социални помощи и автоматична актуализация на размера на социалните помощи и запазване на обхвата върху най-уязвимите;
- ✓ Уеднаквяване на подходните критерии за различните социални и семейни помощи – най-подходящият ориентир е линията на бедността;
- ✓ Изваждане на програмите, преследващи предимно демографски цели от цялостната система за социално подпомагане, като трансферите към семейства с деца се фокусират върху уязвими домакинства и предоставяне на подкрепа за социално включване и увеличаване на възможностите на децата в нужда;
- ✓ Интегриране на подкрепата за семейства с деца, помощите за отопление и месечното подпомагане на базата на обща оценка на доходите и оценка на потребностите според характеристиката на домакинствата;
- ✓ По-пълно интегриране и на социалните услуги, механизма за лична помощ и финансовата подкрепа за хора и деца с увреждания и възрастни хора в затруднение и общ подход при определяне на потребности и размер на трансферите; към момента плащанията за хора с увреждания по ЗХУ и ЗЛП са над 1 млрд. лв., които имат ниска ефективност за преодоляване на риска от бедност при лицата с най-ниски доходи.

## 2) Социални услуги спрямо потребностите

Широк набор от социални услуги, предоставяни на местно ниво, допълва паричните обезщетения през осигурителната и социалната система в България. Сред тях са например домовете за стари хора, различните домове и дневните центрове за лица с увреждания, центрове за настаняване от семеен тип, за обществена подкрепа и за социална рехабилитация и интеграция, домашния социален патронаж и асистентската подкрепа, клубове на пенсионера и инвалида и т.н. Общо това са над 10 типа социални услуги, които се вменят в бюджет от порядъка на 1 млрд. лв. на година и се финансират по най-различни канали.

Разходи за социални услуги предоставяни от общините в България (2019 г., лв.)

<b>Функция “Инвалидност”</b>  Домашен социален патронаж; Социален и личен асистент 164 030 000		<b>Функция “Семейство/Деца”</b>  Детски ясли, детски кухни и яслени групи в ОДЗ 119 949 000		<b>Функция “Социално изключване”</b>  Клубове на пенсионера, инвалида и др., центрове за обществена подкрепа, центрове за работа с деца на улицата 97 280 000		<b>Функция “Болест/Здрав на грижа”</b>  Здравни кабинети в детски градини и училища 52 750 000	
Домове за възрастни с увреждания; Защитени жилища 62 110 000		Дневни центрове за лица с увреждания; Компенсации на безплатни или по намалени цени пътувания на определени категории правоимащи лица 34 180 000		Звена “Майка и бебе”; Центрове за настаняване от семеен тип; Домове за деца, лишени от родителска грижа 67 936 000		Болнично лечение в многопрофилни болници за активно лечение 17 210 000	
				Кризисни центрове,...		Здравни медиатори, средства за пътни разходи на правоимащите болни и средства за командировките на...	
				<b>Други</b>  Други разходи 51 995 000		<b>Функция “Навършена възраст/старост”</b>  Домове за стари хора 44 950 000	

Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Основният модел за финансиране са делегираните от държавата социални услуги – на 500 млн. лв. за 2022 г., като тук влизат специализираните институции за предоставяне на социални услуги, социалните услуги предоставяни от общността, а отскоро и асистентската подкрепа. Традиционно общините предоставят социални услуги и като местни дейности – например домашния социален патронаж и клубовете на пенсионера и инвалида. Все по-голяма роля играе и механизмът лична помощ, който се финансира през бюджета на МТСП, но се предоставя отново от общините – през 2022 г. ресурсът по механизма надхвърля 400 млн. лв. В допълнение има и социални услуги, които се финансират на проектен принцип – например патронажната грижа, която се разшири по време на пандемията и показва потенциала за развитие на подкрепата в домашна среда.

Законът на личната помощ заслужава специално внимание, тъй като това е сравнително нов механизъм, който бързо се превърна в една от най-скъпите социални програми. По същество личната помощ е механизъм, който на теория би следвало да е по-скоро социална услуга, но по същество е и паричен трансфер към домакинствата на хората с увреждания. Анализ на Агенцията за социално подпомагане (АСП) на изпълнението на механизма за 2021 г. показва както значението на подкрепата за близо 50 хил. души, така и многото слабости на системата, които я правят скъпа, неефективна и трудно вписваща се в общата рамка на социалната защита у нас.

Един от изводите в доклада на АСП е, че „по Закона за личната помощ се задоволяват базисни потребности на хората с увреждания чрез дейности от личен, домашен и социален характер, които близките обичайно извършват, но чрез механизма лична помощ получават възнаграждение“. Това мнение се споделя от множество становища на общинските власти, които в крайна сметка отговарят за предоставянето на пълния набор от социални услуги в страната.



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Анализите на ИПИ показват един фрагментиран модел за предоставяне на социални услуги, който е почти изцяло общинска отговорност, но се финансира по най-различни канали. Видими са допирните точки между наглед сходни по тип услуги, които обаче се финансират по различен начин – например между механизма лична помощ и асистентската подкрепа, както и между домашния социален патронаж и патронажната грижа. Условието за достъп по тези услуги се различават и не винаги се допълват идеално. На фона на тези наблюдения, както и в тон с духа на новият Закон за социалните услуги, ИПИ формулира следните предложения за реформа в социалните услуги.

**Предложения в сферата на социалните услуги:**

- ✓ Оценка на потребностите на местно ниво, базирана на реалностите и данните – изготвяне на Националната карта на социалните услуги и по-голяма свобода на общините да дефинират нуждата от социални услуги на местно ниво и да оценят видимия и невидимия недостиг в системата;
- ✓ Комплексен подход при предоставянето на социални услуги и допълняемост със социалните трансфери – една контактна точка за гражданите, която обединява експертизата и инструментариума на общините с тези на регионалните дирекции на социалното подпомагане;
- ✓ Ясно взаимодействие между делегирани и местни социални дейности, което да е част от общинските годишни планове за социалните услуги – въвеждане на механизми за частична финансова подкрепа от държавата при разширяване на обхвата на местните социални услуги, на база на изготвената оценка на потребностите и план за социалните услуги;
- ✓ Интеграция на различните модели за подкрепа в домашна среда – обща рамка и правила за достъп, дори и при техническо запазване на различни канали на финансиране; по-голяма свобода за местните власти да реагират на нуждата от гъвкава подкрепа в домашна среда.

### 3) Политики през призмата на неравенствата във възможностите

Анализът на неравенствата се съсредоточава по-често върху разпределението на доходите и благата в обществото; с други думи, върху резултатите от икономическата дейност. Това обаче далеч не е единственият начин за концептуализиране на неравенството, като през последните години все повече популярност набира анализирането не на резултатите, а на възможностите. Така фокусът се поставя не на изхода, а на входа на икономическите процеси, което позволява и напълно различно дефиниране на целите на социалната политика.

Анализите на ИПИ разкриват, че неравенството във възможностите се проявява през основните фактори за попадане в риск от бедност – тип на домакинството и нюанси на семейната среда, степен на урбанизация и регионално сечение, ниво на образование, участие на пазара на труда, достъп до здравеопазване и т.н. Всички тези фактори показват, че отвъд социалните помощи и услуги, могат да се направят множество промени в отделни сектори, които да отпушат потенциала на определени групи от обществото и да им дадат шанс да избягат от бедност.

Отвъд хоризонталните мерки в сферите на образованието и пазара на труда, ИПИ изготви фокусирани анализи върху две групи, за които неравенството във възможностите е характерна черта. Едната група е позната – това са младежите извън системите на заетост, образование или обучение (NEETs), а другата е сравнително нова – това са хората, избягали от войната и получили временна закрила в България. Детайлният поглед и към двете групи подкрепя и допълва наблюденията за основните предизвикателства пред неравенството във възможностите в страната. Оценките на ИПИ например показват, че близо половината младежи, които не работят и не учат, са в риск от бедност.

България е сред петте страни с най-висок дял на NEETs в Европейския съюз, поради което видимо има потребност от префокусиране на политиките към тях. Сред важните изводи на анализа е ключовата роля на бедността за задържането извън пазара на труда и образованието. Не е изненада, че самите неактивни младежи са с ниски доходи, но мнозинството от тях живеят в бедни домакинства, което създава значителни пречки пред активирането им. Сходно е наблюдението и при разпределението на доходите – докато работещите или учещи младежи следват структурата на доходите на населението като цяло, то неактивните се струпват близо и под линията на бедността и са в значително по-голям риск от бедност.





**Предложения за отключване на потенциала на неактивните младежи:**

- ✓ Прилагане на интегриран и индивидуален подход към активирането на NEETs. Необходимо много по-тясно сътрудничество между Агенцията по заетостта и съответно бюрата по труда, и другите институции, които имат отношение към неактивните – регионалните управления на образованието, общините и дирекциите за социално подпомагане, включително чрез обмен на данни и профилиране на индивидуалните потребности на отделните NEETs;
- ✓ Допълнителен фокус върху задържането на децата в училище и предотвратяването на отпадането. Значителна част от неактивните младежи са отпаднали от училище след началната и прогимназиалната фаза, което блокира достъпа им до висше образование и ограничава достъпа им до повечето сегменти на пазара на труда. Съответно, поставянето на допълнителен акцент върху задържането в училище може да се разглежда като де факто превенция на неактивността на по-късен етап от живота;
- ✓ Разширяване на обхвата на мерките за активиране на младежи към групата на 30-34-годишните. Изследването показва, че младежите извън образование, обучение и заетост Институт за пазарна икономика 2022 г. 29 между 30 и 34-годишна възраст има много близък профил с групата на възраст между 20 и 29 години. Това от своя страна означава, че те споделят сходни проблеми при интегрирането си в системата на образование и пазара на труда, които могат да бъдат таргетирани от едни и същи политики.
- ✓ Интеграцията на неактивните младежи не може да се разглежда отделно от интеграцията на ромите. Предвид много високия дял на ромите извън образование и заетост в сравнение със средния за населението като цяло, видимо е че общите проблеми на социалното включване на ромите влияят пряко и на активирането на младежите от тази етническа група;
- ✓ Поставяне на по-голям фокус върху програмите за квалификация и придобиване на умения за сметка на директно създаване на субсидирани работни места. Подобно префокусиране на политиките за активиране на младежи би свела България по-близо до европейските практики в областта, а и предвид много ниската ефективност в по-дълъг хоризонт на прякото създаване на заетост най-вероятно би увеличило успеха на програмите за активиране в дългосрочен план.

Всички доклади и материали на ИПИ по въпросите на социалната защита могат да се намерят на страницата на ИПИ – [www.ime.bg](http://www.ime.bg), както и на специализираната страница на проекта – [www.socialchangebg.info](http://www.socialchangebg.info)

Екипът на ИПИ остава на разположение да дискутира и доразвие представените предложения.

**За повече информация:** Весела Добринова, 02/952 62 66, [vessela@ime.bg](mailto:vessela@ime.bg)

30 август 2022 г.

София