

Интегриран подход към социалното подпомагане в България

Докладът е изготвен по проект на ИПИ „Намаляване на бедността и неравенството във възможностите чрез реформи в социалните трансфери и услуги“¹

Институт за пазарна икономика

2022 г.

¹ 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 |
| Основни предизвикателства пред ефективността на социалната политика | 3 |
| Измерения на бедността и неравенството..... | 3 |
| Социалните трансфери върху неравенствата и бедността: устойчиви предизвикателства | 5 |
| Неравенства във възможностите: предизвикателство в търсене на динамични ефекти | 8 |
| Основните социални програми: ефективност, обхват и адекватност..... | 12 |
| Устойчиви проблеми в периода на икономически растеж | 12 |
| Пандемията от КОВИД: кризата и основните социални програми | 17 |
| Опит за реформа в месечните социални помощи: ефектите от различни сценарии..... | 19 |
| Социалните услуги: децентрализираното решение..... | 25 |
| Интегриран подход: основни предизвикателства и предлагани решения | 30 |
| Общи насоки на промяната | 30 |
| Предизвикателства | 32 |
| Социални трансфери | 32 |
| Социални услуги | 37 |
| Предлагани решения | 39 |

Използвани съкращения

| | |
|--------------|---|
| <i>АСП</i> | Агенция за социално подпомагане |
| <i>БВП</i> | Брутен вътрешен продукт |
| <i>ГМД</i> | Гарантиран минимален доход |
| <i>ДМД</i> | Диференциран минимален доход |
| <i>ЕС</i> | Европейски съюз |
| <i>ЗЛП</i> | Закон за личната помощ |
| <i>ЗСП</i> | Закон за социално подпомагане |
| <i>ЗСУ</i> | Закон за социалните услуги |
| <i>ЗХУ</i> | Закон за хората с увреждания |
| <i>МРЗ</i> | Минимална работна заплата |
| <i>МТСП</i> | Министерство на труда и социалната политика |
| <i>МФ</i> | Министерство на финансите |
| <i>НОИ</i> | Национален осигурителен институт |
| <i>НПВУ</i> | Национален план за възстановяване и устойчивост |
| <i>НСИ</i> | Национален статистически институт |
| <i>ППЗСП</i> | Правилник за прилагане на ЗСП |

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 други.

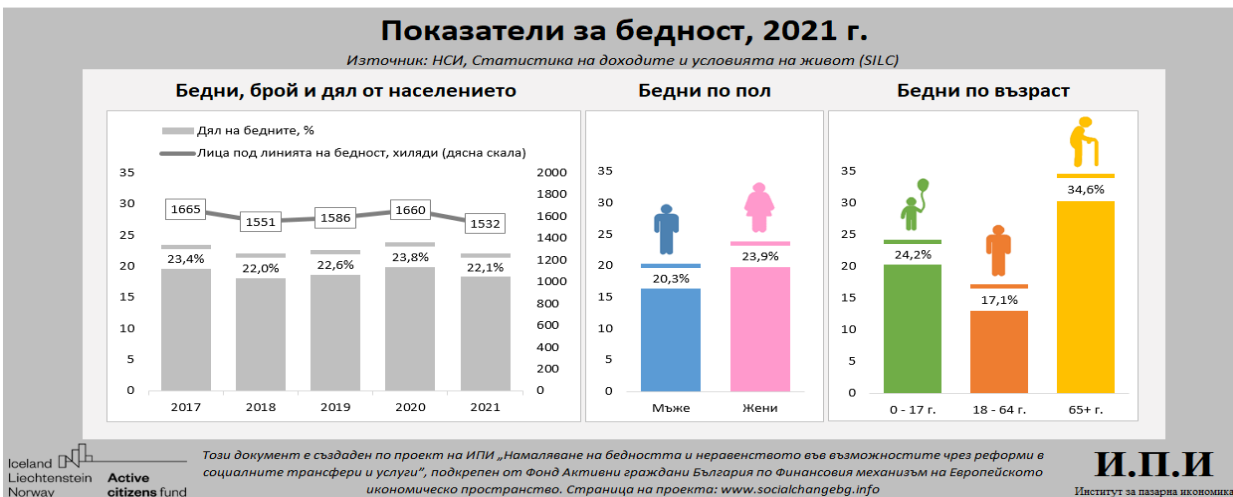
Социалната политика се реализира чрез инструменти от различен характер. Те могат да имат характер на услуга или трансфер на доход от държавата към целевата група, или да представляват ограничения, задължения или стимули за дейността на икономическите агенти, въведени чрез различни регулации. Финансирането 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. Въздействията могат да бъдат краткосрочни и дългосрочни – обичайно първата група адресира моментното неравенство в доходите, докато вторият тип интервенции целят да преодолеят неравенствата във възможностите („на старта“), повишавайки шансовете за социално включване. 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.

Основни предизвикателства пред ефективността на социалната политика

Измерения на бедността и неравенството

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-рискните групи са отдавна изследвани и широко познати. На фона на тези данни социалните трансфери остават с ниска насоченост и търсят по-скоро широко покритие.

Графика 1 Измерения на бедността през 2021 г.



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Публикуваните през 2022 г. данни от изследването на доходите и условията на живот (EU-SILC) показва измеренията на бедността по време и след пандемията. Линията на бедност се движи нагоре с темпа, който се наблюдаваше в годините до 2019 г. – около 50 лева на година, като стойността ѝ за 2021 г. достига малко над 504 лева. Тази динамика е резултат от няколко фактора – от една страна продължаващия ръст на заплатите на работещите, но и значителното увеличение на пенсиите и помощите в опит за компенсиране на негативните последици от кризата. Своето влияние има темпът на инфлация, който започва да се ускорява от средата на 2021 година.

Въпреки голямото повишаване на линията на бедност, дялът на населението което остава под нея намалява, като достига 22,1% за 2021 г. – много близо до най-ниската стойност от 22% през 2018 година. Това потвърждава извода, че кризата не е довела (поне усреднено) до свиване на доходите, а тъкмо обратното.

Ръст има обаче в дела на бедните преди пенсии и социални трансфери, който достига 44,3% - повишение с почти 3 проценти пункта в рамките на една година. Това от своя страна означава, че неспособността на социалната система да коригира неравенствата и да се бори с бедността не просто не се подобрява, но дори се влошава.

Отчита се леко свиване в общите индикатори за неравенство, като коефициентът на Джини спада с 0,3 пр.п. до 39,7, а S80/S20 индексът намалява с 0,6 пункта до 7,4. Това отразява най-вече нарастването на доходите на домакинствата в долния край на доходната структура, и особено ръста на минималната пенсия. На същия извод навежда промяната в дела на бедните според икономическата активност – докато при пенсионерите има спад с 3 пр.п., при работещите има ръст от 0,4. С други думи, повишението на линията на бедност се отразява по-сериозно на заетите, отколкото на останалите социални групи, в резултат на неравномерния ръст на заплатите в различните региони и отрасли. Въпреки това активността на пазара на труда остава най-ефективната мярка срещу бедността, като бедните сред работещите са 5 пъти по-малко от тези сред безработните и над 3 пъти по-малко от сред пенсионерите.

Образованието също остава ключов фактор за риска от бедност, като делът на бедните с висше образование е много нисък – 3,6%, със средно – 9%, но за тези с начално и без образование той надхвърля половината от групата – цели 61%. Големи са и разликите на етнически признак, като бедните сред българите са 17%, а сред ромите – 59%. В регионален аспект ножицата между областите се разтваря, като областната линия на бедност в София достига 733 лева, тази във Видин – 343 лева, или разликата между първата и последната област е над двойна.

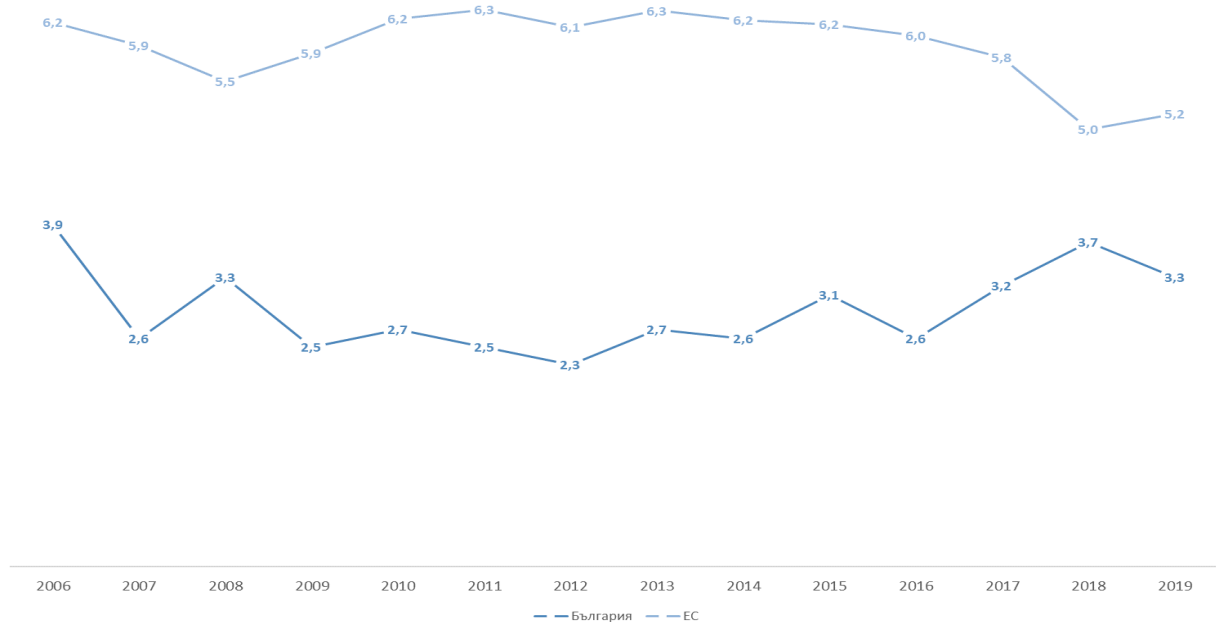
Като цяло, данните показват леки размествания има в пропорциите и разликите между различните социални групи, но големите неравенства остават. Основната промяна в социалните политики през годината беше в пенсиите и нейното влияние е видимо в относителното подобряване на мястото на пенсионерите в доходната структура и намаляването на дела на бедните сред тях. Останалите фактори са свързани най-вече с остатъчните ефекти от кризата през 2020 г., която ако оставим настрана временния пик на безработицата и оттам - спада на доходите от трудова заетост, поначало имаше ограничено въздействие върху домакинските бюджети.

Социалните трансфери върху неравенствата и бедността: устойчиви предизвикателства

България е част от страните от последната вълна на разширяване на Европейския съюз и сближаването с останалите страни членки - както в икономическо, така и в социално отношение – остава сериозно предизвикателство. Нещо повече – страната е с най-нисък доход на човек от населението в ЕС, което естествено води и до по-ограничени ресурси на разположение за провеждане на различни политики в сравнение с останалите страни в съюза. Управляващите са изправени пред сложната задача да провеждат едновременно политика, която постига желаните ефекти и доближава страната до средноевропейските нива на развитие, но наличните ресурси за това са сравнително ограничени, което изисква висока степен на ефективност и ефикасност.

Големите различия между България и ЕС в степента на преодоляване на неравенствата са в най-голяма степен резултат от ефективността на останалите социални трансфери, т.е. на политиката на социално подпомагане. В периода 2007-2016 г. тя води до понижаване на неравенството в България, измерено като разликата в стойността на Джини коефициента на еквивалентния разполагаем доход преди и след получени социални трансфери, които не включват пенсии, от средно около 2,7 пункта, или над два пъти по-малко в сравнение със средното понижение за ЕС от 6,1 пункта. През 2017-2019 г. се наблюдава свиване на тази разлика както заради по-добра ефективност в България (макар и малко), така и заради понижена такава в ЕС.

Графика 2: Понижение на неравенствата, измерено чрез Джини коефициент на еквивалентния разполагам доход преди и след социални разходи, които не включват пенсии, в България и средно за ЕС



Източник: Евростат, изчисления на ИПИ

За разлика от разходите за пенсии, които са около средноевропейските нива, социалните разходи в България, измерени като дял от БВП, са значително по-малко в сравнение със средните нива в ЕС, за което съществуват както обективни, така и субективни причини. Средният дял на социалните разходи в ЕС за периода 2006-2018 г. е около 8,8%, докато в България той е 3,6% от БВП. Предвид значително по-слабите резултати, които постига социалното подпомагане в България би следвало да се анализират възможностите за увеличаване на разходите по тази линия. Тази необходимост допълнително се подсилва и от по-ранното наблюдение, че пенсионната политика не е достатъчно ефективна по отношение на намаляване на неравенствата по отношение на възрастните хора с ниски доходи от пенсии а от Графика 3 се вижда, че социалната политика не е ефективно решение за допълване на дохода на тази социална група. Същевременно трябва да се отчита, че не съществува пряка връзка между размера на социалните разходи и постигнатия резултат. Напротив - заключенията от редица анализи за ефектите от социалните плащания в България показват редица неефективности.

Графика 3 Социални разходи, като дял от БВП, и понижение на неравенствата, измерено чрез Джини коефициент на еквивалентния разполагаем доход преди и след социални разходи, които не включват пенсии, в България и средно за ЕС



Източник: Евростат, изчисления на ИПИ

Различията в неравенството на доходите между България и средното ниво за ЕС се дължат частично на пенсионната политика и в по-голяма степен на социалната политика в страната. При пенсионната политика се наблюдава сравнително ниска ефективност – с 1 пр.п. по-високи разходи средно за ЕС в сравнение с България постигнатият резултат по отношение на намаляване на неравенствата е с близо 35% по-висок². При социалното подпомагане въпросът е по-сложен, тъй като се наблюдава едновременно ниска ефективност, но и сравнително ниски разходи на фона на средните за ЕС. Средният размер на социалните разходи без пенсиите в ЕС е около 8,8% от БВП в периода 2006-2018 г., докато в България е 3,6%.

Така например двете най-ефективни програми по отношение на своя обхват и целенасоченост – „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход“ и „Целева социална защита за отопление“ са недофинансирани и не постигат желаните ефекти. Недостатъчният финансов ресурс води до два основни проблема по отношение на ефективността на програмите – твърде строгите изисквания за получаване на помощите изключват домакинства, които са бедни, а за някои домакинства, които получават социалните трансфери, изплатените суми не формират съществена част от домакинския бюджет и не подпомагат доходите в

² Трябва да се има предвид, че застаряването на населението в България е по-силно изразено в сравнение със средното за ЕС, а в разглеждания период населението на 65 и повече години се увеличава с над 10%, което оказва допълнителна тежест върху пенсионната система

достатъчна степен. С други думи - бъдещо увеличение на социалните разходи следва да е съпроводено и от повишаване на тяхната ефективност – средствата да достигат до най-нуждаещите се, да обхващат значителна част от нуждаещите се лица и да увеличават дохода в достатъчна степен, за да излезе домакинството от бедността. В противен случай евентуалните бъдещи ефекти от увеличението на тези разходи може да бъдат пренебрежими, тъй като ограниченият ресурс се „разпилява“ сред домакинства, които не се нуждаят от социално подпомагане.

Неравенства във възможностите: предизвикателство в търсене на динамични ефекти

През последните години все повече популярност набира анализирането не на резултатите, а на възможностите; с други думи, фокусът се поставя не на изхода, а на входа на икономическите процеси. Този подход води със себе си значителни последици за начина, по който се дефинират целите на социалната политика – докато съсредоточаването върху резултатите и доходното разпределение означава фокус на политиките върху преразпределянето на доходи и блага през държавата, то основаването на социалните политики върху анализа на базисните причини и фактори зад неравенството премества фокуса върху премахването им. Фокусирайки се върху основните аспекти на неравенството във възможностите – в достъпа до качествено образование, условията на живот, здравето, публичните услуги – могат да бъдат изведени сферите и социалните групи, при които социалните политики не успяват да елиминират неравенството във възможностите.

Заради силната връзка между качеството на полученото образование, постиженията на учениците и последващата бедност и доходи, равният достъп до образование е сред най-изучаваните аспекти на равенството във възможностите. Анализът се съсредоточава върху измеренията на образователното неравенство при основни социални групи на агрегирано ниво. Той моделира въздействието на най-важните фактори на възможностите върху постиженията на учениците, измерени в международното изследване PISA.

Най-често цитираната оценка на семейната среда в PISA е индексът на икономически, социален и културен статус на домакинството, в което живеят учениците. Той включва редица индикатори, сред които благосъстоянието на семейството, достъпът до образователни и културни ресурси в дома, взема предвид и професиите на родителите. Средната стойност на индекса при българските ученици е -0,22, което означава, че страната се приближава до „средния“ икономически, социален и културен статус сред всички включени в изследването страни.

Таблица 1 Влияние на някои индикатори на семейната среда и усилие на учениците върху резултатите по четене от PISA 2018

| | Резултат по четене от PISA 2018 |
|---|--|
| Основа | 514,4 (13,4) *** |
| Език, говорен в дома (различен от български) | - 33,7 (4,7) *** |
| Пол на ученика (мъж) | - 30,7 (2,8) *** |
| Индекс на икономическия, социален и културен статус | 36,1 (2,5) *** |
| Образование на родителите | 2,93 (1,8) |
| Родителска подкрепа при образованието на децата (0-4) | 17,9 (1,5) *** |

| | |
|---|------------------|
| Честота на пропускане на учебни дни преди PISA теста | -7,3 (1,6) *** |
| Ученикът е повтарял годината | - 73,6 (8,9) *** |
| Време, прекарано в учене извън училище, в минути седмично | -0,06 (0,1) *** |
| R^2 | 0,28 |
| N | 3331 |

Източник: PISA 2018, собствени изчисления. Регресионен коефициент, стандартна грешка в скоби. Статистическа значимост: $p < 0,01$ ***, $p < 0,05$ **, $p < 0,1$ *

Най-общо, всички ефекти включени в представения модел са в очакваната посока, и в общи линии с очакваната тежест. Учениците в семейства, в които основният говорим език не е българският „губят“ 33 точки по четене спрямо българчетата, като ефектът е сравним с разликата в представянето на момчетата и момичетата. От всички фактори на семейната среда обаче индексът на икономическия, социален и културен статус има най-голяма тежест – една единица от него (а както видяхме по-горе, повечето ученици участвали в PISA в България се разполагат между -4 и +2) „носи“ 36 точки. С други думи, ученик от по-бедно семейство, да речем със стойност на индекса от -3, би постигнал почти 110 точки по-малко на теста по четене, отколкото такъв, който е около средната стойност.

Особеното е, че в този модел образованието на родителите няма статистически значим ефект, като това най-вероятно е резултат от интерференция с индекса на икономическия, социален и културен статус. За сметка на това, подкрепата на родителите за образованието на децата им има подчертано положително влияние върху тяхното представяне на теста по четене.

Факторите, избрани за да представят персоналното усилие на учениците също влияят по очаквания начин – пропускането на учебни дни има отрицателно, но сравнително малко влияние върху резултата по четене. За сметка на това, ако ученикът е повтарял учебна година, то това има подчертано негативен ефект (-74 точки) върху неговото представяне.

Взети заедно, влиянието на факторите на средата върху резултатите на българските ученици в PISA доста ясно демонстрират проблемите на настоящите образователни политики. От една страна, те не успяват да интегрират успешно малцинствата, в резултат на което те се представят чувствително по-зле. От друга – не съумяват да осигурят на учениците от по-бедни семейства достатъчно добри условия, които да намалят влиянието на липсата на достатъчно ресурси в дома. Това са и част от важните предизвикателства, пред които е изправена образователната система в близко бъдеще – как да бъде преодоляно неравенството във възможностите между учениците, така че те да получат качествено образование въпреки липси в семейната си среда.

Извън достъпа до образование, семейната среда играе ключова роля в бъдещата конкурентоспособност и постигането на по-благоприятен социално-икономически статут. Голяма част от разликите между децата се предопределят от социалните и икономически разлики между

родителите им³, и съответно политиките, насочени към свиване на неравенството във възможностите трябва да обръщат внимание не само на достъпа до образование, но и на базовите условия в домакинствата. Лошите условия в дома могат да доведат и до проблеми в системното участие на децата в образователния процес, което от своя страна засилва влиянието на другите фактори на неравенството във възможностите и риска от бедност в бъдеще.

Ако оставим настрана домакинствата, съставени преимуществено от пенсионери, бедността⁴ в България се среща най-вече в слабо населените райони на страната и сред етническите малцинства. Това от своя страна означава, че политиките, насочени към изравняване на възможностите между тях следва да се фокусират именно върху тези групи. Настоящият анализ си поставя за цел най-вече да установи разликите между бедните и небедните домакинства в контекста на тези разрези.

При разпределението само по етнически признак разликите в бедността между българите и останалите етнически групи е повече от видима. Докато през 2019 г. 16% от децата на възраст 17 и по-малко години, самоопределили се като българи, са живели в бедни домакинства, то това е било вярно за 26% от турците и 75% от ромите. Показателно е и обстоятелството, че бедните деца в ромски семейства съставляват малко под половината от всички бедни деца в страната - 152 хиляди от общо 327 хиляди, въпреки че ромите са едва 9% от общото население, или 643 хиляди души. При турските домакинства също има отлика в сравнение с българите, като бедни са 26% от децата в тях, или общо 24 хиляди деца.

Сред важните пречки пред преодоляването на неравенството във възможностите и социалното включване на децата от различните етнически групи е и достъпът до ресурси в домакинството. Данните на НСИ ограничават само материалните лишения, причинени от липса на финансови възможности в домакинствата (графика 4), тоест пряко следствие от бедността. Сред разглежданите категории няма нито един случай, в който делът на децата от ромските и турските семейства в лишения да е по-малък. Недостигът на основни материални блага е особено сериозен в ромските домакинства, независимо дали става дума за дрехи (48% от всички домакинства) и подходящи за сезона обувки (61%), свежи зеленчуци (52%) и месо (47%), подходящи за възрастта книги (64%) и място за писане на домашни (34%). Тези дефицити носят със себе си сериозни рискове не само за социалната интеграция, но и за здравето на децата от малцинствени семейства.

³ Виж Checchi, D. et al. (2015). Income Inequality and Opportunity Inequality in Europe: Recent Trends and Explaining Factors.

⁴ Определение за бедност според EU-SILC тук: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_monetary_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_monetary_poverty)

Графика 4 Материални лишения сред децата поради липса на финансова възможност по вид на лишенията и етнос, дял от всички домакинства, %, 2019 г.



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

Резултатите от анализа могат да се изведат ключови пречки пред равния старт и реализация на хората от домакинства с различни доходи, етническа принадлежност, урбанизация. Социално-икономическият статус на родителите и етническата принадлежност остават водещите фактори, които предопределят постиженията на учениците в изследването PISA. Това подчертава неспособността на системата на училищно образование, особено в началните етапи, да коригира неравенствата между различните домакинства и да предоставя равни условия на учениците. Значителни разлики се наблюдават и в постиженията на учениците в различните по размер училища. Тези неравенства са до известна степен и резултат от влиянието на модела на финансиране на училищното образование. Делът на бедните деца в етническите малцинства – и особено сред ромите - е значително по-голям от този сред българите. Това е особено видимо в слабо населените райони, където отношението на бедни към небедни деца сред ромите е 4:1. Урбанизацията играе ключова роля за доходите на семействата с деца сред българите, като при тях групи разликите в доходите между градските и селските райони на страната са приблизително двойни. Ромските семейства с деца, независимо от бедността си срещат проблеми с престъпност, насилие и вандализъм в района си значително по-често от останалите етнически групи. Ниските доходи на семейства от етническите малцинства водят до проблеми със създаването на основни условия за развитие на децата в домакинството. Най-видими са те при достъпа до книги, нови дрехи и обувки, качествена храна. Образованието е основният фактор, който влияе на успешната

реализация на пазара на труда и излизането от бедност. На този етап голямата разлика идва с успешното завършване на средно образование. Същевременно, урбанизацията влияе най-чувствително на доходите на заетите, докато пенсиите изравняват стандарта на живот между гъстонаселените и рядко населените части на страната. Жилищните условия са чувствително по-лоши в двата най-долни децила на доходното разпределение. Изкачването в по-горните децили води до подобрения, но не толкова значително.

Измеренията на неравенството във възможностите между различните етнически групи, райони и доходни групи ясно показва неспособността на настоящата социална система да осигурява равен старт на децата. Решенията на съществуващите проблеми са неизменно комплексни и предполагат координирани усилия на институциите които управляват както образователната система, така и социалната, здравната и всички останали, свързани с грижата за деца.

Основните социални програми: ефективност, обхват и адекватност

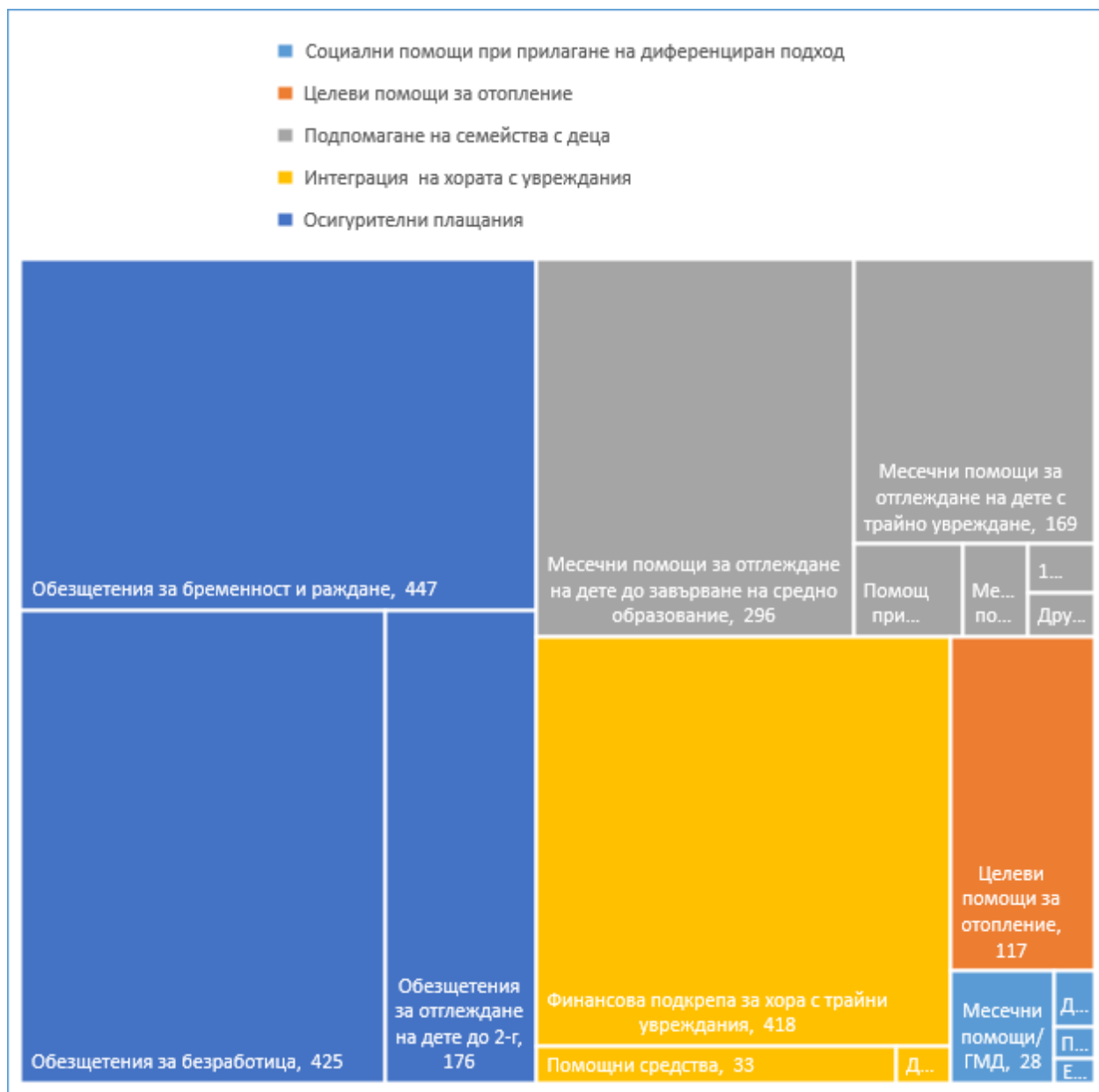
Устойчиви проблеми в периода на икономически растеж

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 година. 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 потребление на лицата и домакинствата.

Графика 5 Избрани програми за обезщетения и социално подпомагане – разходи през 2019 г.



Източник: Институт за пазарна икономика, 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 година. 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 година.

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 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 година. 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 година. Близко 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 година.

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.

Графика 6 Разходи и бенефициенти, месечни помощи при прилагане на диференциран подход



Източник: Институт за пазарна икономика, МТСП

Целевите помощи за отопление имат многократно по-широк обхват от месечните социални помощи благодарение на различните параметри на подходящия 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

подоходния 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 година. 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 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 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 година. 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 година. 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, 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. 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.

Пандемията от КОВИД: кризата и основните социални програми

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, развлечения и услуги, които са традиционен „клапан“ за непълна и сезонна заетост, включително недекларирана, 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 жизнено 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 година). 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.

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.

Опит за реформа в месечните социални помощи: ефектите от различни сценарии

През август 2021 г. правителството прие изменения в Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане, които засягат коефициентите, използвани за целите на месечното социално подпомагане чрез използване на диференциран подход. Промяната не засяга структурата на методологията и не въвежда нови критерии. По своята същност подходът е аритметично увеличение на съответните проценти с коефициент 1,1 през 2022 г., с 1,365 през 2023 г. и с 1,224 през 2024 г. Кумулативно процентите за определяне на ДМД нарастват с 1,84 до 2024 година.

Приетата от правителството постепенна промяна в коефициентите няма да доведе до адекватно покритие на системата и ще има ограничен ефект върху бедността и неравенството. Дори и през 2024 г. няма да се постигне значима промяна, което ще провокира постоянен натиск за ненасочени социални трансфери, подкрепени с тезата за неравенството в страната. Социалните програми насочени към най-бедните са ключови за ефективността на социалната политика и запазването на общата макро рамка в страната.

България има най-голямото доходно неравенство в Европейския съюз. Въпреки силния икономически растеж преди пандемията, нивата на неравенство не са се променили съществено

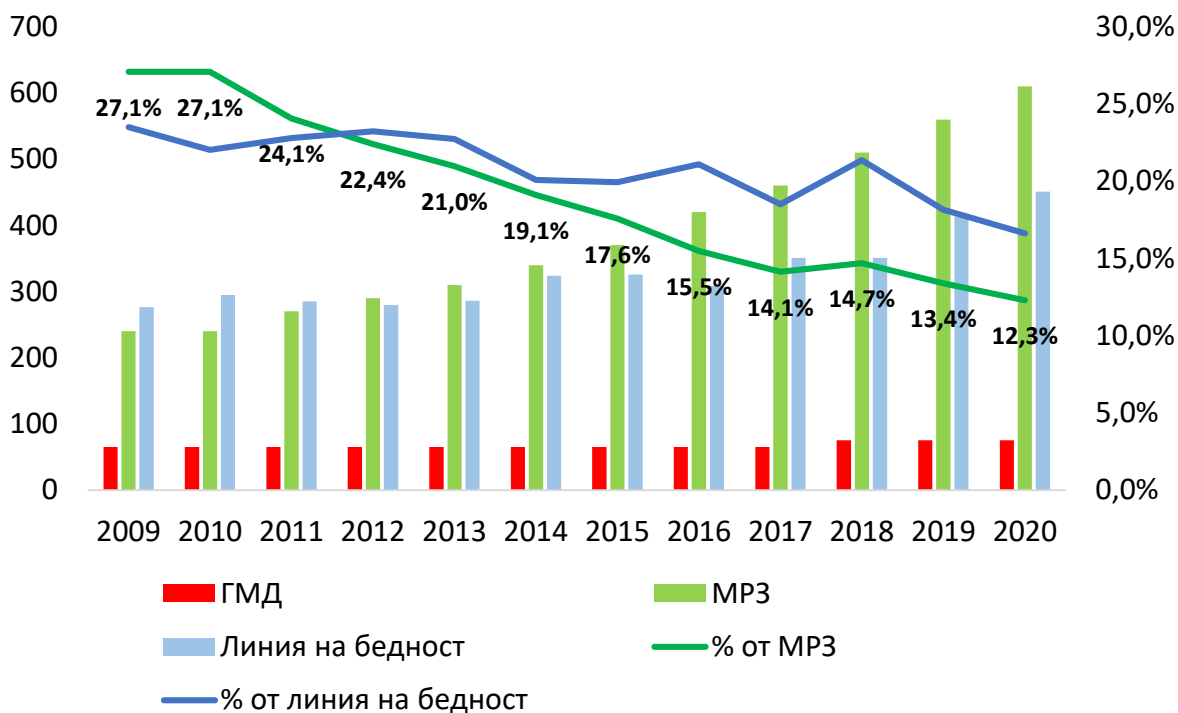
– коефициентът на Джини се колебае около 40% през последните години, а отношението между доходите на най-бедните и най-богатите 20% от домакинствата достига 8 пъти. Данните на Евростат показват, че социалните трансфери (без пенсиите) в България имат силно ограничен ефект върху разпределението на доходите и неравенството.

Пандемията през 2020 г. създаде внезапен шок за икономиката, хората загубиха работата си и много уязвими семейства бяха засегнати от кризата. Докато системата за социално осигуряване реагира незабавно – разходите в НОИ за обезщетения за безработица например нарастват с 50% през 2020 г., а правителството създаде някои нови програми – като така наречената схема „60/40“ за защита на работните места, класическите програми за социално подпомагане не дават адекватен отговор на кризата и не действат като автоматични стабилизатори. Статистическите данни показват умерено нарастване на броя на бенефициентите на целевите помощи за отопление и почти никаква промяна в броя на хората, получаващи месечни социални помощи за ниски доходи.

Месечните социални помощи, насочени към лица и семейства с ниски доходи в България към момента имат много тесен обхват и ограничен ефект върху бедността. Макар програмата за подпомагане с прилагане на диференциран доход да е сред най-ефикасните – постига добър резултат на фона на вложените средства, нейният общ ефект е нисък заради малкия брой бенефициенти. Условието за получаване на месечна социална помощ са силно рестриктивни, като програмата обхваща едва около 1% от населението и 4,6% от живеещите под прага на бедността. Това не се промени от пандемията, което предполага, че системата е не просто изключително рестриктивна, но и не реагира на внезапен шок за икономиката и свързаните с това загуба на стопански възможности и доходи. Месечната социална помощ не играе роля на защитна мрежа, тъй като профилът на бенефициентите не се променя дори при дълбока рецесия като тази през 2020 г.

Размерът на месечния гарантиран минимален доход (ГМД) в България не се основава на стабилна методология или обективни критерии. Първоначално ГМД е въведен и изчислен въз основа на подход с кошница от стоки, което предполага покриване на основните нужди. Когато България се присъедини към ЕС (2007 г.) ГМД е 55 лева. ГМД е определен на 65 лева през 2009 г. и остава на това ниво почти десетилетие. През 2018 г. ГМД е фиксиран на сегашното ниво от 75 лева. За повече от 10 години ГМД едва се е увеличил с 10 лева, въпреки значителната промяна в доходите и цените в страната за същия период. Докато през 2009 г. нивото на ГМД е над 27% от минималната работна заплата в страната, през 2021 г. е вече едва 11,5%.

Графика 7 ГМД и основни показатели за доходите в сравнение



Източник: Институт за пазарна икономика, МФ, МТСП

Различни промени в социалната политика през последните години се основават на промени в коефициентите, използвани за определяне на диференцирания минимален доход (ДМД), но не и с промяна в размера на ГМД. Тази политика за промяна само в коефициентите се показва като неуспешна, тъй като не осигури адекватно покритие и реално сви броя на бенефициентите на месечни социални помощи. Програмата, която е най-точно насочена към бедните и потенциално би имала най-сериозен ефект върху бедността и неравенствата в страната, е negliжирана за сметка на широко обхватни програми, без подоходен критерий, или при такъв, водещ до огромно покритие и ниска ефективност по отношение на бедността и неравенствата.

Данните категорично показват, че нивото на ГМД следва да се актуализира, така че месечните социални помощи за ниски доходи да имат адекватно покритие. Коефициентите, използвани за ДМД, също могат да бъдат прецизирани, за да се насочи по-добре помощта и да има по-голямо въздействие върху нивата на бедност и неравенство. Промяната в коефициентите обаче трябва да е по-скоро фина настройка, докато реалната промяна да бъде в нивото на ГМД. В допълнение, нивото на ГМД следва да бъде (частично) обвързано със медианния доход и съответно с линията на бедността в страната.

Данните на Агенцията за социално подпомагане в България показват, че общият брой на бенефициентите (включително членовете на семействата) на месечните социални помощи е около 76 хиляди души – 45 хиляди възрастни и 31 хиляди деца. Това е малко над 1% от

населението. През 2020 г. с месечни помощи по реда на чл. 9 от ППЗСП в страната са подпомогнати средномесечно 23 702 случая на лица и семейства, а изплатената сума е 28,4 млн. лв. Последното е десетки пъти под сумите, които се отделят за други социални програми. Бюджетът на програмата в сравнение – ако се разгледат общо помощите за децата и семействата, подпомагането на хора с увреждания и помощите за отопление – достига едва 2,4% от тези разходи.

Тъй като доходните критерии за месечните социални помощи са много рестриктивни, профилът на бенефициентите е доминиран от няколко фактора⁵. Хората, получаващи месечна социална помощ в повечето случаи са безработни, с начално или основно образование, живеещи в слабо населен район, част от ромската етническа група и живеещи в сравнително големи домакинства. Тази група има нисък обхват спрямо възрастните хора. Тъй като пенсионерите получават (с много редки изключения) пенсия, доходите им почти винаги надвишават много рестриктивните критерии за месечната социална помощ. Дори най-минималните размери – независимо дали става дума за пенсия за старост или социална пенсия – надхвърлят ДМД за едно или две възрастни лица и така тези домакинства автоматично се оказват изключени от подпомагане.

Към момента няма стабилна методология за определяне на нивото на ГМД, а текущото ниво не е търпяло съществена промяна от над 10 г. Това показва не само нуждата от промяна в ГМД, но и намиране на подходящ метод за обвързване с доходите в страната и автоматична актуализация. Най-подходящо е да се търси обвързване на ГМД с медианния доход, съответно линията на бедността, което да гарантира адекватен размер и покритие на месечните социални помощи. Основният сценарий, който трябва да се тества, е чрез промяна на ГМД, като същевременно се запазят текущите коефициенти. Изчисленията се основават на данните от EU-SILC.

Понастоящем ГМД е малко под 10% от медианния доход, което е изключително ниско и прави системата неефективна и неадекватна. Преди 5 години ГМД е около 13% от медианния доход, който се увеличи с 50% (2016-2020 г.), докато ГМД се увеличи само с 15%. Дори през 2009 г., когато ГМД е определен на 65 лева, това е около 14% от медианния доход.

Ако използваме критерий 40% от медианния доход, което е добър показател за хората в дълбока бедност, това ще означава ГМД от 300 лева. Изчисленията показват, че такова ниво също ще доведе до много широко покритие и ще включва както работещи семейства, така и пенсионери с близо до средната пенсия. При такъв сценарий месечните социални помощи ще обхванат между 1/6 и 1/7 от общото население на страната, което надхвърля представата за целенасочена политика, предназначена да подпомага най-бедните.

Основен алтернативен сценарий е определяне на месечен размер на ГМД от 150 лева (за 2021 г.), което е 20% от медианния доход или 33% от линията на бедността в страната. Това реално удвоява сегашното ниво на ГМД. Постигането на 20% от медианния доход ще бъде безпрецедентно през последните повече от 10 години. Освен това разглеждаме и сценарий с ГМД от 200 лева, за да илюстрираме рязкото покачване в броя на бенефициентите след едно ниво на ГМД.

⁵ Профилът на бенефициентите е на база изчисления на ИПИ върху анонимизирани индивидуални данни от Наблюдението на доходите и условията на живот (EU-SILC).

Таблица 2 Симулация на промяната в обхвата на месечните социални помощи при различни нива на ГМД⁶ и без промяна в коефициентите

| | Оценки на база SILC при ГМД от 75 лева (текущ размер) | Оценки на база SILC при ГМД от 150 лева (основно предложение) | Оценки на база SILC при ГМД от 200 лева (индикативно) |
|--|---|---|---|
| Общо бенефициенти | 96 204 | 281 397 | 633 020 |
| % от бедните | 5,8% | 17% | 38% |
| % от населението | 1,4% | 4,1% | 9,2% |
| Разбивка на бенефициентите по икономически статус | | | |
| Наети | 18 169 | 52 618 | 106 850 |
| Самонаети | 219 | 6 056 | 12 240 |
| Безработни | 52 324 | 108 056 | 164 533 |
| Учащи | 5694 | 15 177 | 24 200 |
| Пенсионери | 1468 | 47 272 | 234 158 |
| Инвалиди | 1717 | 11 129 | 23 037 |
| Домакиня | 12 223 | 27 202 | 51 636 |
| Други неактивни | 4390 | 13 886 | 16 367 |

Източник: Изчисления на ИПИ на база EU-SILC

Видимо от горната таблица обхватът на месечните социални помощи може значително да се разшири. Увеличение на ГМД до 150 лв. води до потенциален обхват от над 281 хил. души или над 4% от населението (макар в действителност обхватът да е малко по-тесен след прилагане на други ограничаващи критерии за получаване на помощи или нежелание на част от попадащите в тази група лица да кандидатстват). Освен общият брой се променя и структурата по тип на бенефициентите: месечни помощи биха получавали много повече възрастни хора и пенсионери, в т.ч. самотно живеещи и изпитващи сериозни трудности, които по-рано не са имали достъп до системата. В същото време при определяне на ГМД от 200 лева би се получило много рязко увеличение в бенефициентите, което показва, че от един момент нататък прагът на помощите може да се доближи твърде много до медианния доход и да създаде проблеми пред стимулите за работа.

Подходът на правителството за промяна в коефициентите, но не и в ГМД, не може да постигне ефекта от евентуалното двойно увеличение на ГМД. Макар увеличението в процентите да е с коефициент 1,84, това е разпределено до 2024 г., когато доходите в страната ще са се повишили, съответно медианния доход и линията на бедността ще са по-високи. Увеличението за 2022 г. е само с 10% (коефициент 1,1), което е минимално на фона на изнесените данни за покритие на

⁶ Изчисленията при ГМД от 75 лв. също се базира на EU-SILC, а не на реалните данните от Агенцията за социално подпомагане (АСП). Съответно обхватът е малко по-голям спрямо реално отчетеното от АСП – част от хората с ниски доходи, отговарящи на критериите за получаване на база ДМД не кандидатстват за помощ по различни причини, а някои не отговарят на други изисквания, включително за адресна регистрация, имущество и др. под. Това е наложително за да има сравнимост между различните сценарии.

системата. Нашите изчисления показват, че с предложената промяна в коефициентите през 2022 г. ще се постигне разширяване на обхвата с между 15 и 20 %, което не е достатъчно като покритие и няма да има сериозен ефект върху бедността и неравенствата.

Размер на ГМД на 150 лв. от своя страна би увеличило обхвата на месечните социални помощи до над 280 хил. души или над 4% от населението на страната. Тази промяна би постигнала редукция в коефициента на Джини с 2,4 пункта и спад в дела на бедните с 3,4 процентни пункта. Бюджетните разходи при този сценарий биха се увеличили от 28-30 млн. лв. на година до около 150 млн. лв. на година. Макар увеличението да е сериозно, то е несравнимо като ефект върху бедността с други широко обхватни програми.

Евентуалното увеличение на ГМД би изисквало промени и при целевата помощ за отопление. Една от възможностите е уеднаквяване на критериите за месечните социални помощи и целевите помощи за отопление. Рязкото покачване на ГМД до 150 лв. би позволило подобно уеднаквяване, т.е. размерът на базовия доход за отопление да е равен на ГМД. Към момента доходния критерий за помощите за отопление е значително по-висок спрямо този за месечните помощи, но също обвързан с ГМД, което води до различна трактовка и до постоянна фина настройка с коефициентите, а не до промяна в ГМД.

През пролетта на 2022 г. Министерство на труда и социалната политика (МТСП) подлага на обществено обсъждане проект на закон за изменение и допълнение на Закона за социалното подпомагане (ЗСП). Водещото в предложените промени е отпадането на т. нар. гарантиран минимален доход (ГМД), който служи като база за определяне на социалните помощи, и заменянето му с линията на бедност за съответната година. Замяната на ГМД с линията на бедността изисква сравнително малка промяна в закона – само в една алинея на чл. 12 от ЗСП, но много по-сериозни промени в подзаконовата нормативна рамка и конкретно в Правилника за прилагане на ЗСП. Към момента предложението на МТСП само задава рамката на реформата – ГМД ще се замени с линията на бедността, но липса предложение, нито е описано подобно в мотивите за законопроекта, по отношение на правилника. Замяната на ГМД с линията на бедността не води автоматично до по-голям обхват. Отново ще се прилагат коефициенти към новата база, което означава, че решението за обхвата ще остане отворено. Съдейки по предвидения бюджет в мотивите на законопроекта, засега изглежда се предвижда увеличение на броя на бъдещите получатели на помощи. Проектът в крайна сметка не приет от Народното събрание.

Социалните услуги: децентрализираното решение

Социалните услуги са дейности, подпомагащи хората с потребности от грижа да водят самостоятелен живот в общността или в специализирани институции. Основният фокус при предоставянето на социални услуги е подкрепа в ежедневието и постигане на социално включване. Социалните услуги не са парични трансфери, но могат да окажат голям ефект върху качеството на живот на нуждаещите се. Поради тази причина идентифицирането и изследването на конкретните особености, които могат да доведат до потребности от социални услуги, показва начините за оптимално предоставяне на услугите, както и възможностите за планирането им. Тъй като грижата за нуждаещите се на първо място подпомага самостоятелния начин на живот, то социалните услуги трябва да са близо до хората и да следват особеностите на населението в региона. Силно регионалният характер на социалните дейности предопределя и разглеждането им на местно ниво.

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, централите 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 вменват в бюджет от порядъка на 1 млрд. лв. на година и се финансират по най-различни канали.

Графика 8 Социалните услуги в бюджета



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.

Социалните услуги са дейности в подкрепа на лицата за социално включване и самостоятелен начин на живот и се предоставят в общността и в специализирани институции. Социалните услуги в общността са услуги, предоставяни в семейна среда или в близка до семейната среда. Социални услуги в общността от резидентен тип са услуги, които предоставят възможност за живот в среда, близка до семейната. Специализираните институции са домове от пансионен тип, в които хората са отделени от своята домашна среда.

Социалните услуги, делегирани от държавата дейности се делят на три различни типа. Социалните услуги в домашна среда оказват подкрепа за социално включване на лица/деца с увреждания, самотно живеещи възрастни хора и други уязвими групи. Социални услуги в домашна среда са: личен асистент; социален асистент; домашен помощник; домашен социален патронаж. Чрез тези услуги се предоставят грижи за задоволяване на ежедневни потребности в домашна среда. Съобразно спецификите, те са насочени към: социална работа и консултации, съдействие за организация на свободното време и осъществяване на контакти; поддържане на хигиена, пазаруване и приготвяне на храна, пране и други комунално-битови дейности; доставка на храна, съдействие за снабдяване с необходимите помощни средства, приспособления и съоръжения за хората с увреждания и медицински изделия; битови услуги и др. Услуги в домашна среда се предоставят по Националната програма „Предоставяне на грижи в домашна среда” и от общините чрез домашните социални патронажи.

Социалните услуги в общността са ключов фактор за ефективно социално включване, борба с бедността и участие в живота на обществото на всички уязвими групи. През последните години политиката в сферата на социалните услуги е насочена към развитие на услуги в общността и в домашна среда, които да заменят институционалния модел на грижа. Социални услуги, които се предоставят в общността, са:

- Социални услуги в общността - дневен център (дневен център за деца и/или възрастни хора с увреждания; дневен център за възрастни хора с увреждания – седмична грижа; дневен център за деца с увреждания – седмична грижа; дневен център за стари хора); център за социална рехабилитация и интеграция; социален учебно-професионален център; звено "Майка и бебе"; център за обществена подкрепа; център за работа с деца на улицата; приемна грижа; обществени трапезарии.

- Социални услуги в общността от резидентен тип - център за настаняване от семеен тип (център за настаняване от семеен тип за деца/младежи без увреждания; център за настаняване от семеен тип за деца/младежи; център за настаняване от семеен тип за възрастни хора с психични разстройства или деменция; център за настаняване от семеен тип за възрастни хора с физически увреждания; център за настаняване от семеен тип за възрастни хора с умствена изостаналост; център за настаняване от семеен тип за стари хора); център за временно настаняване; кризисен център; преходно жилище; защитено жилище (защитено жилище за хора с психични

разстройства; защитено жилище за хора с умствена изостаналост; защитено жилище за хора с физически увреждания); наблюдавано жилище; приют.

Специализираните институции предоставят комплекс от социални услуги за лица/деца с увреждания, възрастни хора и деца, лишени от родителска грижа. Важна особеност е, че това е форма на грижа, в която потребителите са трайно отделени от своята домашна/семейна среда. Социалните услуги в специализираните институции се предоставят след изчерпване на възможностите за ползване на услуги в общността. Специализираните институции са:

- Специализирани институции за деца - дом за деца, лишени от родителска грижа; дом за деца с физически увреждания; дом за деца с умствена изостаналост. Домовете за медико-социални грижи за деца, управлявани от Министерство на здравеопазването, също са специализирани институции, в които се предоставя грижа за деца от 0 до 3-годишна възраст;

- Специализирани институции за лица - дом за възрастни хора с умствена изостаналост; дом за възрастни хора с психични разстройства; дом за възрастни хора с физически увреждания; дом за възрастни хора със сетивни нарушения; дом за възрастни хора с деменция; домове за стари хора.

Потребностите от социални услуги могат да възникнат в различни ситуации за отделните рискови групи. Причините за наличие на потребност варират от здравословни до такива, обусловени от отделни житейски решения.

- **Потребностите, произтичащи от демографски особености** засягат възрастните хора и нуждата им от грижа в домашна среда или в институция.
- **Потребностите, произтичащи от здравословни особености** се отнасят до хората с различни увреждания - физически увреждания, деменция, психични разстройства, умствена изостаналост, сетивни нарушения.
- **Потребностите, произтичащи от икономически особености** са отражение на финансовото състояние на индивидите и семействата. Тук са включени и хората без дом, бежанците, жертвите на трафик.
- **Потребностите, произтичащи от семейни особености** засягат семействата и отделни техни членове, които имат проблеми от различно естество – от влошена социално-икономическа среда до противозаконни прояви на деца.
- **Потребностите, произтичащи от географски особености** могат да възникнат поради географска отдалеченост на населението от основни стоки и услуги. Основните засегнати са възрастните хора, които имат нужда от грижа и асистенция.



Разглеждането на нуждите от грижа, подкрепа и социално включване показва, че потребностите по своята същност се различават изключително силно според особеностите на отделните рискови групи. Нещо повече, потребностите зависят и от фактори със силно изразен регионален характер. В някои райони застаряването на населението е по-бързо и има нужда от повече социални услуги за възрастни хора; в други райони икономическите особености предопределят необходимостта от социални услуги в подкрепа на намаляване на неравенството и към социалното включване; в трети – здравословните проблеми са ясно застъпен фактор сред населението и срещането на потребностите им е в сферата на социалните услуги за хора с увреждания; в четвърти – семейните особености предполагат основната подкрепа да е насочена към отделните членове и домакинства, в пети – разположението на населените места и географските характеристики на териториите определят услуги, насочени към ежедневна грижа и подкрепа.

Регионалните различия засилват важността на местните власти при предоставянето на социални услуги в общността. Поради тази причина признаването и подкрепата на ролята им и създаването на тясна връзка между местните и делегираните от държавата дейности са основни фактори за по-пълнен обхват на системата на социалните услуги. Така например програмата Домашен социален патронаж, която е изцяло местна дейност, има огромно въздействие върху ежедневния живот на възрастните хора и хората с увреждания и се доказва като най-всеобхватната социална услуга, подкрепяща десетки хиляди хора. Пандемията през 2020 и 2021 г. направи значението ѝ още по-голямо.

В тази връзка програмите за грижа в домашна среда трябва да се разглеждат като по-ефективната и ефикасна алтернатива на настаняването в институция. През последните години наблюдаваме разширяване и на двата типа услуги, но недостигът в институционалната подкрепа е значително по-висок от недостига при грижите в домашната среда. Възможна причина за това е краткосрочността на „по-меките“ мерки и съответно по-малко записани чакащи за услугата, както и вероятността хората да не знаят или да се притесняват от ползването на грижи в домашна среда. При всички положения липсата на чакащи не означава непременно липса на потребност от конкретната социална услуга. Вероятно предоставянето на грижа в домашна среда има много по-висок потенциал, който би могъл да се постигне, ако се осигури организация и достатъчно средства и този тип услуги се популяризира.

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.

Графика 9 Основни параметри на механизма за лична помощ



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ

В същото време потребността от настаняване в институция обикновено е неотменна и неотложна при невъзможност на възрастните хора да се обгрижват сами или от близки лица, особено в случаите на по-тежки заболявания и увреждания. Прегледът на данните показва, че при повечето случаи на стари хора и на хора с увреждания има голямо разминаване между потребността от социалната услуга и покритието на социалните услуги. В някои случаи чакащите за настаняване надхвърлят десетократно капацитета на институциите. Дори и с тях вероятно потенциалната нужда от подобни услуги не се изчерпва. Отново се забелязват регионалните различия и силна доминация на потребностите в райони със сравнително застаряло население.

При потребностите, произтичащи от икономически особености също се наблюдава сериозен недостиг на предоставянето на социални услуги и по-специално що се отнася до капацитета на центровете за временно настаняване. Недостиг има и при предоставянето на услуги в отговор на потребностите, обусловени от семейни особености (при жертви на домашно насилие, деца на улицата, деца в риск от изоставяне), особено при настаняването в преходни или наблюдавани жилища. Все пак, въпреки ограничения капацитет на някои услуги данните показват, че при социалните услуги за деца има много по-добро покритие в сравнение с тези за пълнолетни лица и възрастни хора, което е свързано и с основните политики по отношение на социалните услуги.

След анализа на потребностите от социални услуги, очертаването на особеностите на различните рискови групи, към които са насочени и прегледа на покритието на системата през последните няколко години, основно предизвикателство остава изготвянето на карта на потребностите от социални услуги. Тя трябва да разглежда какви, къде и колко са нуждаещите се като отчита отделните рискови групи и регионалните различия. Предложеният от правителството подход обаче рискува да остави нерешени редица проблеми.

Интегриран подход: основни предизвикателства и предлагани решения

Общи насоки на промяната

В средата на 2020 г. МТСП започва работа по изцяло нов Кодекс за социална подкрепа. Успоредно с това, министерството възлага на екип на БАН да изготви последваща оценка на въздействието на действащото законодателство в областта на социалното подпомагане и социалните услуги. Документът съдържа анализ на правната рамка и резултатите от правоприлагането на Закона за социално подпомагане, Закона за семейни помощи за деца, Закона за личната помощ, Закона за хората с увреждания и Закона за закрила на детето. Същевременно, в Националния план за възстановяване и устойчивост една от ключовите предложени реформи в областта на социалното включване е усъвършенстване на цялостната система за социална подкрепа чрез приемане на Кодекс за социална подкрепа и подзаконова нормативна уредба. Кодексът ще урежда обществените отношения, свързани с гарантирането на правото на социална подкрепа на гражданите в Република България, които самостоятелно не могат да задоволяват свои основни потребности поради здравни, възрастови, социални и други независещи от тях причини. Социалната подкрепа ще включва комплекс от мерки, свързани с оказване на финансово подпомагане и/или лична помощ. Реформата цели по-висока ефективност на системата за социална подкрепа при въвеждане на комплексен подход за предоставяне на социална подкрепа на лица и семейства от уязвимите групи, въвеждане на „обслужване на едно гише“, действащо на база на опростени и унифицирани процедури, правила, критерии за достъп до мерките за социална подкрепа, както и повишаване ефективността на администрацията, работеща в тази сфера, и минимизиране на разходите за управление на регулираните социални процеси. Агенцията за социално подпомагане ще бъде преобразувана в Агенция за социална подкрепа. Целта на промяната е да се оптимизира административната и функционална структура на системата и на междуинституционалната координация и взаимодействие като важно условие за ефективното ѝ финансово управление.

През 2021 г. политическата обстановка с проведени три парламентарни избори и сформирание на редовно правителство едва през декември обусловиха забавянето в редица дългосрочни приоритети на политиката. Заедно с това, България все още няма одобрен Национален план за възстановяване и устойчивост, а последен, четвърти, преработен план беше изпратен през октомври 2021 г. В последния вариант на плана е добавен акцент върху ефективността на социалната система по отношение намаляване на бедността и неравенствата. Поет е ангажимент заедно с приемането на нов Кодекс за социална подкрепа да бъде усъвършенствана цялостната система за социална подкрепа чрез извършване на оценка на въздействието на схемите за минимален доход.

Анализът на проблемите и предизвикателствата на действащата система от политики и програми за социално подпомагане, както и свързаните с тях достъп до социални услуги и политики за разширяване на достъпа до образование и подкрепа за заетостта очертават решенията за бъдещата рамка на кодификация:

Уеднаквяване и опростяване на правната уредба. Законодателството в социалната сфера е фрагментирано – около 40 нормативни акта уреждат социалните права и свързаните с тях

социални помощи, финансова и нефинансова подкрепа и социалните услуги. Предоставянето на над 140 типа помощи, мерки, услуги, чрез които се осигурява социална закрила на нуждаещите се лица. Фрагментираното законодателство затруднява прилагането му от ключовите институции и администрации. Същевременно, различното целеполагане, управление и контрол не способстват за анализ на достигнатите резултати, и оттам – за измерване на ефективността от всяка от интервенциите. Това, на свой ред, е предпоставка за по-добро планиране и адаптиране на параметрите на програмите и услугите към потребностите.

Интегриран формуляр и автоматично попълване. Към момента основна „входна точка“ са дирекциите „Социално подпомагане“ към Агенцията за социално подпомагане. Заедно с това фрагментираната правна уредба налага използване на широк набор от разнообразни формуляри за кандидатстване, оценка и прилагане на допълнителна документация. Разработването на интегриран пакет от документи на модулен принцип ще улесни както бенефициентите, така и администрацията. Подобен подход е използван например в приходната администрация при различни декларации, за които отделните обстоятелства, характерни за различни данъчни субекти са обособени в отделни приложения, които обаче имат обща структура и са взаимнообвързани. Същевременно основополагащ принцип трябва да е служебната обмяна на данни между институциите чрез способите на междурегистровия обмен. Подобна функционалност се предлага във все по-голяма степен и позволява облекчаване на деклариращите лица, от една страна, и от друга – намалява рисковете от грешки в създаването на индивидуалните досиета на кандидатите.

Уеднаквяване на дефиниции и критерии. Към момента условията за получаване на различни видове социални услуги и социални помощи са изключително фрагментирани, като в съответните специални закони и подзаконова нормативна уредба се използват различни дефиниции на ключови понятия, определящи имуществено състояние и доходи. Това налага нуждата от създаване на обща класификация, приложима към всички мерки и програми.

Създаване на обща рамка на финансиране и ценообразуване. Към момента действат няколко различни механизма за остойностяване на различните социални дейности, включително труда на социалните работници. Част от услугите се финансират от централния бюджет на база единен разходен стандарт, докато други (например – личните асистенти) са оценени на база други допускания. Това фрагментира заетостта и стимулите за заетите лица. Постепенно се разкриват значителни различия във възнагражденията и другите условия на труд – така например, между лични асистенти и работещи в услуги за възрастни от резидентен тип, или между социални услуги за деца и детски ясли и градини (които се финансират като част от публичните разходи за образование и здравеопазване).

По-силно обвързване между социални помощи и социални услуги. Подобряването на качеството на живот, намаляването на риска от бедност и материални лишения, както и подкрепата за социално включване предполагат в преобладаващата част от случаите едновременен достъп до различни социални услуги и получаване на финансова подкрепа. Заедно с това, трябва да се преодолеят дисбалансите в остойностяване на услугите, заплащани от потребителите с цел приоритетно ползване от лицата с най-голяма нужда и с най-ниски доходи.

Интегриране на механизма за лична помощ със социални услуги. Създаденият специален ред за осъществяване и финансиране на личната помощ за хората с увреждания допълнително фрагментира цялостната политика по предлагане на социални услуги. Същевременно, в много голяма степен домашният социален патронаж задоволява сходни потребности на тези, които обслужват личните асистенти на хора с ниска степен на зависимост от интензивна подкрепа. Това е особено валидно за широк кръг възрастни хора, живеещи сами, с ниски доходи и влошено здравословно състояние, които обаче нямат доказано по надлежния ред намалена работоспособност или трайно увреждане.

Приоритизиране на социални услуги в общността и дома. Това предполага както постепенно ограничаване на услугите от резидентен тип, така и създаване на нови и разширяване на предлагането на съществуващи услуги, подкрепящи самостоятелния живот. Пример е домашният социален патронаж.

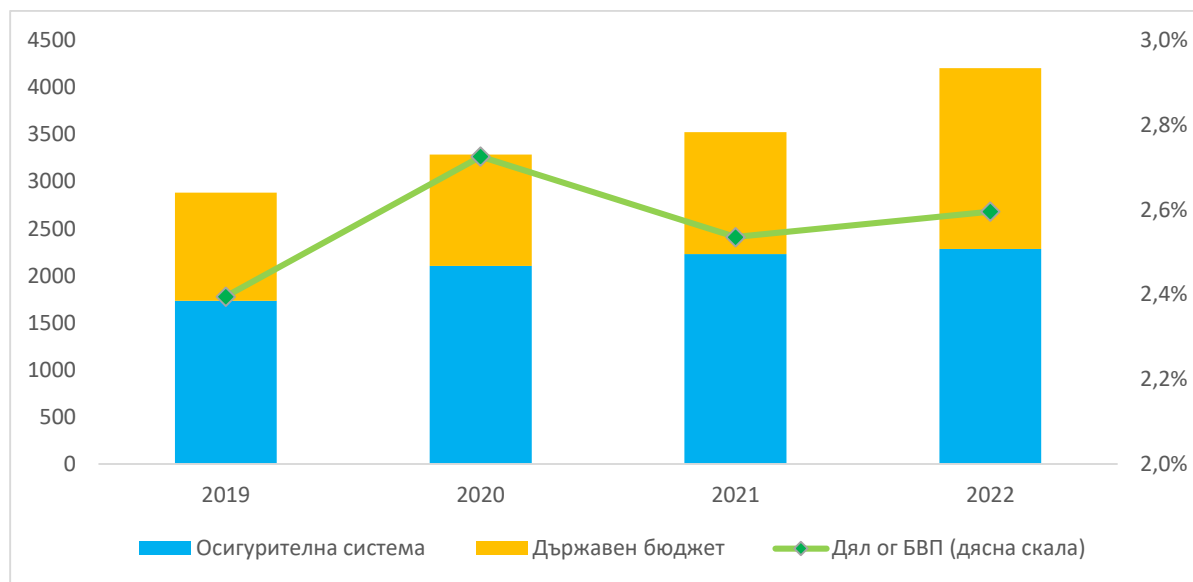
Предизвикателства

Социални трансфери

Няколко ключови структурни характеристики на действащите програми са основата на предлагания от ИПИ нов подход в политиката за социално подпомагане като инструмент за намаляване на бедността и неравенствата и подкрепа за социалното включване и разширяване на възможностите в дългосрочен план. Те са изведени след анализ на бюджетите и финансирането на основните програми, насочеността им и обхвата от бенефициенти както и от адекватността на предлаганите трансфери. Разгледани са както няколко основни типа обезщетения с осигурителен характер, уредени в Кодекса за социално осигуряване, така и програми за социално подпомагане, финансирани от държавния бюджет. Доколкото начина на финансиране и обвързването с приноса на лицата и техния статус на пазара на труда създава различен набор от стимули в дългосрочен план от получаваната безусловна подкрепа, в известна степен въздействието на двата типа трансфери се припокрива и постига сходни резултати. Ето защо е необходимо да се отчитат параметрите и на двата типа програми, както и макроикономическата им роля с оглед бюджетното им измерение.

Разходите за социални трансфери нарастват във всяка от последните три години, като от малко под 2,9 млрд. лева през 2019 г. надхвърлят 3,5 млрд. лева през 2021 г. и се планира да надхвърлят 4,2 млрд. лева през 2022 г. Заложеният в бюджета ръст за 2022 г. е над 19%. Трябва да се отчита фактът, че в относително изражение общият ресурс е сравнително ограничен и се движи в границите 2,4-2,7% от БВП (докато разходите за пенсии са в границите 8,6-12% от БВП). Разходите за подпомагане през държавния бюджет нарастват с близо 67% за тригодишния период, почти изцяло заради ръста през 2022 г. Обезщетенията, изплащани от осигурителната система, нарастват с близо 32%, което в голяма степен следва и средното увеличение на осигурителния доход.

Графика 10 Социални трансфери, в млн. лева и % от БВП

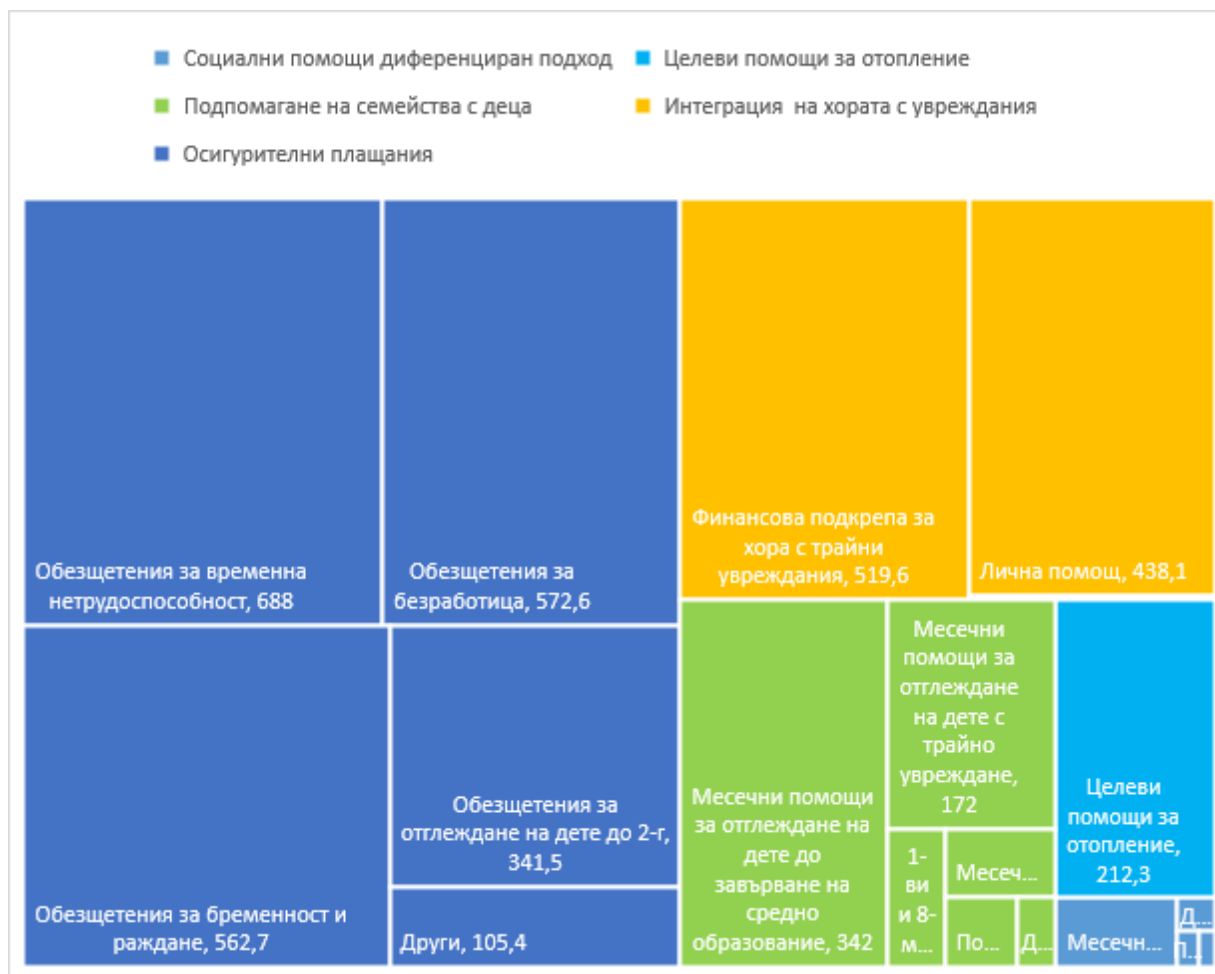


Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ, МФ, НОИ

* Не е включен размерът на данъчното облекчение за семейства с деца

Голям дял на социалните разходи с осигурителен характер. Ако разгледаме структурата на основните трансферни програми ще открием значителната роля на осигурителните плащания (обезщетения). През 2020 г. общият размер на обезщетенията надхвърля 2 млрд. лева, при едва около 1,4 млрд. лева по основните програми за социално подпомагане. В периода 2015 – 2020 г. общата сума на обезщетенията нараства с 62%, като обезщетенията за раждане, майчинство и отглеждане на малко дете и тези за безработица нарастват с подобен темп. Очакванията са за допълнително нарастване на тяхното значение след увеличението на обезщетение за отглеждане на дете до 2-годишна възраст до размера на минималната работна заплата (710 лв. от април 2022 г.). Разглежданите 3 типа трансфери, които имат директно въздействие върху доходите, тъй като са по-дългосрочен заместващ доход за лица, които не са активни на пазара на труда, са в размер близък до общата сума на основните програми за социално подпомагане.

Графика 11 Структура на основните социални трансфери, бюджет 2022 г.

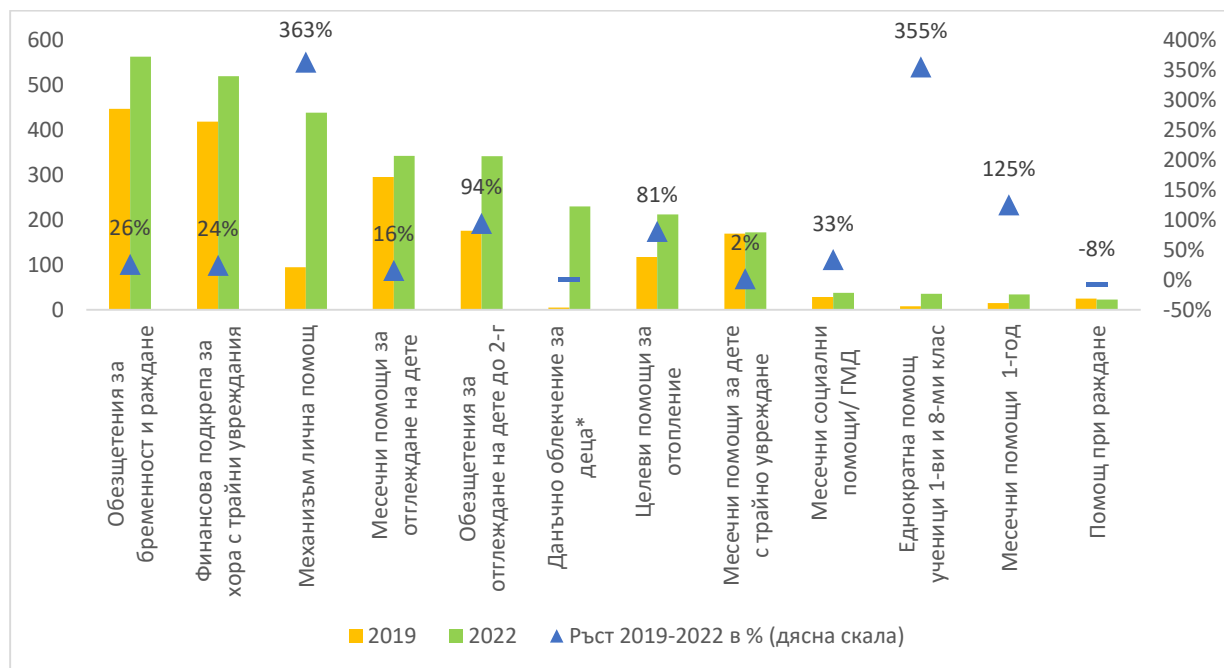


Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ, МФ, НОИ

Прегледът на размера и динамиката на разходите за основните програми за социални трансфери показва структурните проблеми на действащата политика в България. Най-голям ресурс се насочва към обезщетенията при раждане и отглеждане на дете през осигурителната система, финансово подпомагане на хората с увреждания, включително чрез механизма за лична помощ, и подкрепата за семейства с деца. Финансирането на личната помощ нараства 4,6 пъти и превръща програмата във втората най-голяма за сметка на държавния бюджет. С промените на размера на обезщетението за отглеждане на дете до две години, тази програма почти удвои размера си за три години при намаляваща раждаемост и брой подпомагани родители. Добавянето на еднократна помощ за ученици в 8-ми клас, заедно с отпадането на доходния критерий за помощ за ученици в 1-ви клас също допринесе на 4,6 пъти нарастване на изплатените помощи, но като цяло това остава малка програма. С оглед ситуацията на енергийните пазари, целевите помощи за отопление са във фокуса на политическия дебат, като се очаква те да нараснат с над 80% спрямо 2019 г. – както заради увеличаване на броя на подпомаганите домакинства, така и заради увеличение на размера на помощта. Данъчното облекчение за

семейства с деца вече е „на картата“ сред големите програми и вероятно ще увеличава значението си, като това остава подкрепа, която е насочена към работещи родители с доходи.

Графика 12 Промяна в бюджета на избрани социални трансфери, 2019-2022 г.



Източник: Институт за пазарна икономика, НСИ, МФ, НОИ

* За 2019 г. не е включен размерът на данъчното облекчение за семейства с деца, тъй като е незначителен

Широки програми за социално подпомагане с малка насоченост. От гледна точка на осигурените ресурси, най-големи са програмите с широк достъп и без прецизна оценка на доходите, имущественото състояние и потребностите. Водещ е инструментът за финансова подкрепа на хора с увреждания, който насочва над ¼ от всички разходи за социално подпомагане през държавния бюджет (ако включим към категорията и данъчното облекчение по реда на ЗДДФЛ за семейства с деца). Плащанията по механизма за лична помощ вече са над 20% от всички социални плащания през държавния бюджет, като по предварителен план се очаква да се разпределят между 44 хиляди бенефициенти. Вече около 55% от социалното подпомагане се насочва към хора с увреждания, включително за деца. Подкрепата за семейства с деца има два механизма – месечна помощ и данъчно облекчение – като съвкупно те вече насочват близо 27% от общия ресурс за подпомагане. Целевите помощи за отопление, въпреки ръста през последната година, остават около 10% от общия размер на социалните разходи през държавния бюджет, а по-тесните по обхват и прецизно насочени програми, които се очаква да решават специфични проблеми и потребности, като цяло получават под 8% от ресурса.

Графика 13 Основни социални помощи, бюджет 2022 г.



Източник: Институт за пазарна икономика, МФ, МТСП

Както вече беше посочено, програмите са с различно покритие и обхват. Най-широк обхват, съчетан с нисък размер на индивидуалното плащане, имат месечната финансова подкрепа за хора с увреждания и месечните помощи за деца до навършване на 20-год. възраст или завършване на средно образование. Целевите помощи за отопление също имат значителен брой бенефициенти, като през 2021 г. броят на помощите е близо 290 хил., а през 2022 г. се очаква да надхвърлят 350 хиляди. Това е единствената значима социална програма, насочена към хора с много ниски доходи. След отпадането на доходния критерий вече над 100 хиляди деца получават помощ при започване на 1-ви и 8-ми клас. Получателите на месечни помощи при диференциран подход продължават да спадат през 2021 г.

Таблица 3 Брой получатели на избрани помощи

| Брой получатели | 2021 |
|--|---------|
| Финансова подкрепа хора с увреждания | 665 473 |
| Месечни помощи за отглеждане на деца до 20-год възраст | 509 008 |
| Целеви помощи за отопление | 288 296 |
| Целеви помощи за ученици в 1-ви и 8-ми клас | 101 971 |
| Механизъм лична помощ | 37 532 |
| Месечни помощи за деца с трайни увреждания | 27 403 |
| Месечни помощи по ЗСП | 22 936 |
| Месечни помощи за отглеждане на дете до 1-год. Възраст | 12 226 |

Източник: Институт за пазарна икономика, МТСП, АСП

Помощта за хората с увреждания е много широкообхватна с малък принос за подобряване на качеството на живот и социална интеграция за огромен дял от получаващите я. За лица с високи други доходи сегашните размери не са съществени, докато за хора без доход или с много ниски доходи (например социална пенсия) получаваните трансфери не са адекватни и не носят промяна и сериозно намаляване на риска от бедност.

Социални услуги

Със Закона за социалните услуги (ЗСУ) за първи път се въведе планиране на национално ниво на социалните услуги, финансирани от държавния бюджет, чрез разработване на Национална карта на социалните услуги. С предложения проект на Наредба за планиране на социалните услуги се уреждат критериите за определяне на социалните и интегрираните здравно-социални услуги на общинско и областно ниво и на максималния брой потребители на тези услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет чрез включването им в Националната карта на социалните услуги.

Новият модел на планиране и финансиране на социалните услуги безспорно е важна крачка напред в посока обективизиране на процеса. Към момента липсва ясен механизъм за адекватна оценка на обхвата и планиране на услугите на регионално ниво. Предложеният модел следва да търси изчистен и обективен процес за планиране на социалните услуги, който да отговори на нуждите на населението и да постави местните власти в еднакви условия. По същество, моделът търси баланс между отговор на потребностите на местно ниво и налагането на бюджетно ограничение от страна на централната власт.

Предложеният модел на планиране на социалните услуги на практика задава бюджетен таван - горна граница на обхвата на потребителите по отделните услуги, или максимален брой на потребителите спрямо Националната карта на социалните услуги. Планирането на услугите – на база анализа на потребностите на национално ниво и предложенията на общините, следва да влезе в предварително зададената горна граница спрямо чл. 36 от Наредбата за планиране на социалните услуги. Въпросният чл. 36 всъщност казва, че максималният брой на потребителите на всички социални услуги, за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, се определя в Картата по формула и критерии съгласно приложение към наредбата.

Приложението към чл. 36 задава формулата за определяне на максималния брой на потребителите на социалните услуги, както и предефинира стойностите и теглата на критериите за определяне на максималния брой потребители за всяка една социална услуга спрямо Закона за социалните услуги. От гледна точка на държавния бюджет, този механизъм има ясна цел – да предпази бюджета от твърде голямо разширяване на разходите за социални услуги, като наложи таван на обхвата на услугите, финансирани изцяло или частично от държавния бюджет.

В преходните разпоредби на предложената наредба е ясно разписано, че максималният брой на потребителите на социални услуги за които се осигурява изцяло или частично финансиране от държавния бюджет, определен в първата Национална карта на социалните услуги, не може да бъде по-малък от достигнатия брой потребители на тези социални услуги, делегирани от държавата дейности към 31 декември 2020 г. Това гарантира, че обхватът на социалните услуги няма да се свие в началото на новия модел.

Ограничение на обхвата на социалните услуги на теория може да бъде наложен както на макро ниво – общ таван за обхвата на услугите на национално ниво, така и на местно ниво – чрез предварително зададена формула за определяне на тавана на база местните особености. Имайки предвид, че в основата на новия модел е залегнало търсенето на обща рамка за всички общини/области, както и че се говори за изготвянето на карта на националните услуги, по-скоро е логично да не се прилага общ национален таван – съответно местните власти да се конкурират за по-голяма квота, а да се търси решение чрез единни правила за определяне на максималния обхват на услугите на местно ниво.

От гледна точка адекватността и ефективността на социалните услуги обаче, общ механизъм за определяне на тавана на социалните услуги крие и рискове. Предефинирането на максималния брой на потребителите ограничава обхвата на социалните услуги, като го прави на база на предварително зададени стойности и тегла на различните критерии. В документите към предложената Наредба за планиране на социалните услуги няма описана ясна методика на каква база са определени конкретните стойности и тегла на критериите. Още повече, значителна тежест имат критерии, отразяващи само в най-груби щрихи структурата и характеристиките на населението. Доколкото този подбор на критерии допринася за по-лесно събиране на данни и минимизира съмнения в субективност на резултата, той не позволява прецизно отчитане на различията между потенциално нуждаещите се лица в отделните общини и области. Съществува риск този макро подход за определяне на максималния брой потребители да „задуши“ реалната оценка на потребностите по места.

Важно е преди приемането на новата наредба ясно да се обосноват зададените стойности и тегла на различните критерии. Дори и да приемем, че тепърва ще предстои прилагането на този подход на местно ниво, следва моделът първо да бъде приложен за всяка от услугите, стъпвайки на данните на национално ниво по отделните критерии. Това ще позволи да се сравни текущият обхват на отделните социални услуги с евентуалния максимум спрямо новия модел. Така ще се даде отговор на въпроса дали новият модел на практика дава възможност да се разшири обхвата на социалните услуги или по-скоро обективизира модела на разпределение в рамките на (или близо до) текущия обхват на системата.

Имайки предвид големите регионални различия в страната, напълно възможно е налагането на обща рамка, в т.ч. стойности и тегла на критериите, за оценка на потребностите да не бъде равно адекватна за всяко населено място. Гъвкавостта на системата, която е нужна за да се отговори на регионалните различия, може да се търси в две хипотези. Първата хипотеза е при вариант, в който таванът на социалните услуги е висок, тоест максималният възможен обхват спрямо предложените стойности и тегла на критериите в чувствително по-висок от текущия обхват на системата. В тази хипотеза ключова роля ще играят общинските годишни планове, които ще отразявайки местните особености и съответно общините, в които потребностите за дадена услуга са по-високи, ще бъдат по-близо до максималния възможен обхват по наредба. В този вариант ще е много важен процесът и контролът по изготвянето на тези планове и финалното им одобрение, тъй като стимулът на местно ниво ще бъде всички да се приближат до максимума и съответно да осигурят по-голям обхват и трансфер от държавния бюджет. Втората хипотеза, която считаме за по-вероятна, е ако максималният обхват на социалните услуги по наредба не се различава драматично от текущото състояние на системата. В този вариант, още в най-начална

фаза ще има общини, които може и да са на максимум, но отчитат недостиг – съответно има чакащи за определени услуги. В тази хипотеза, считаме, че е важно да се търсят гъвкави решения, които да позволят разширяване на обхвата над максимум при определени условия.

Възможни са различни варианти за подобен механизъм. Един подход би бил да има процедура за надвишаване на лимита за дадена услуга при постъпило обосновано становище от общинската власт, подкрепено от положително становище на Агенцията за социално подпомагане. Това отнема от обективизирането на системата, но дава известна гъвкавост при очевидни проблеми с обхвата по места. Друг подход би бил през финансирането, като общините получават частично финансиране за броя потребители над максимум в определена услуга. Така общината ще има собствено участие и съответно стимул да е над максимум само при отчетлив недостиг в съответната система.

Националната карта на социалните услуги по своята същност е централизирано и бюджетно ориентирано решение за планиране на социалните услуги по места. Потребностите от социални услуги и предоставянето им обаче е “на място” и считаме, че трябва да се търсят решения за по-голяма роля на местните власти и възможност за фина настройка на база реалните потребности. Към момента предложената наредба адресира процеса по оценка на потребностите и определяне на максималния брой потребители на отделните социални услуги. Липсва обаче фокус и ясни механизми, насочени към необхванатите или чакащите.

Най-просто казано въпросът е дали ако в дадена община има голяма нужда от определен тип социална услуга, нахвърлящ определения в Националната карта лимит, и има явен недостиг, в т.ч. списък с чакащи, наредбата предвижда механизъм за корекция. Към момента не виждаме подобен механизъм, който да дава възможност за корекция при евентуални недостатъци на системата. Могат да се търсят по-гъвкави механизми за актуализация на националната картата или вече коментираните идеи за надвишаване на максимумите при определени условия. Модел за корекция обаче е нужен, за да не бъде новият модел изцяло бюджетен и да дава решение на действителните нужди по места.

Предлагани решения

Изваждане на програмите, преследващи демографски цели от цялостната система социални трансфери. Това предполага обособяване на политика към семействата с деца, която да функционира извън интегрирания подход за социална подкрепа. Механизмите и мерките могат да включват данъчно облекчение (намаление на данъчната основа при подоходното облагане) или фиксирани плащания за всяко дете без доходен тест, или комбинация от двете.

Формиране на два вектора на подпомагане

- Универсален – подкрепа за доходите с цел намаляване на риска от бедност и преодоляване на материални лишения
- За лица със специфични потребности – за хора, които имат нужда от подкрепа за самостоятелен живот, интеграция или допълнителни средства, свързани със здравословното състояние

По този начин може да се интегрират няколко групи интервенции чрез допълнителна обвързка.

Обединяване на подкрепата за семейства с деца, помощите за отопление и месечното подпомагане. Водещи критерий е общият доход на домакинството. Премахват се различните доходни критерии и индивидуални коефициенти и се изработва общ модел за оценка на потребностите, който се ползва за определяне на размера на помощта. Механизмът трябва да осигури минимално ниво на доход, отчитащо спецификите на домакинствата, включително броя на децата и тяхната възраст. Заедно с това, към инструмента и на база извършваната социална анкета могат да се зложат специфични добавки, финансиращи конкретни индивидуални нужди – включително средства за неотложни ремонти на жилището, осигуряване на минимални условия за учене на децата и др. под. За намаляване на риска от бедност и неравенствата регулярните месечни помощи (включително сезонните за отопление) ще трябва значително да увеличат както обхвата си, така и средния размер на изплащаните суми. Един от ефектите ще трябва да повиши дохода на майките на малки деца, които не са осигурени, или имат много нисък осигурителен доход преди раждане. Като първи стъпки би следвало да се ползват няколко ориентира:

- ✓ 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

По-пълно интегриране на социалните услуги, механизма за лична помощ и финансовата подкрепа за хора и деца с увреждания и възрастни хора в затруднение. Към момента трансферите и финансираните дейности за хора с увреждания са най-голямото перо в разходите за социално подпомагане и услуги в социалния бюджет. Плащанията по ЗХУ и ЗЛП по бюджета за 2022 г. са над 1 млрд. лв., които имат ниска ефективност за преодоляване на риска от бедност при лицата с най-ниски доходи. Интегрирането трябва да постави в центъра отделния бенефициент и неговото домакинство, оценявайки потребностите им. Едва след тази оценка, включително и в определени ситуации чрез тест за имуществено състояние и доходи, може да се изготви анализ на потребностите и да се предложи комбинация от достъп до социални услуги, лична помощ и парична помощ. Подходът трябва да изравни механизма за подкрепа на хора в сходно затруднение, например възрастни хора, живеещи сами с трудности за самостоятелен живот, подобни на тези за хората с по-леки увреждания.

Интегриране на обезщетението за отглеждане на дете след 12-тия месец към социалната подкрепа. Към момента размерът на обезщетението е в размер на месечната минимална работна заплата, като този доход е нетен за лицето. Това прави програмата на практика слабо обвързана с осигурителния доход за огромен дял от осигурените родители. Заедно с това, значителен брой майки нямат осигуряване, което ги изключва напълно от получаване на доход във втората година на детето. Същевременно, подкрепата след края на първата година на детето трябва да се базира в нарастваща степен на потребностите на домакинството, като може да бъде удължена. Това

предполага от една страна въвеждане на подоходен критерий, а от друга – диференциране с оглед брой на децата в домакинството, жилищни условия, възраст на детето. Така програмата ще се интегрира към останалите механизми за социално подпомагане, финансирани от бюджета.

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. Условиата 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 новия Закон за социалните услуги, ИПИ формулира следните предложения за реформа в 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.

Приоритизиране на социални услуги в общността и дома. Това предполага както постепенно ограничаване на услугите от резидентен тип, така и създаване на нови и разширяване на предлагането на съществуващи услуги, подкрепящи самостоятелния живот. Пример е домашният социален патронаж.

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. Това би означавало и **интегриране на механизма за лична помощ с останалите социални услуги в дома.** Създаденият специален ред за осъществяване и финансиране на личната помощ за хората с увреждания допълнително фрагментира цялостната политика по предлагане на социални услуги. Същевременно, в много голяма степен домашният социален патронаж задоволява сходни потребности на тези, които обслужват личните асистенти на хора с ниска степен на зависимост от интензивна подкрепа. Това е особено валидно за широк кръг възрастни хора, живеещи сами, с ниски доходи и влошено здравословно състояние, които обаче нямат доказано по надлежния ред намалена работоспособност или трайно увреждане.