
И.П.И

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

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

ел. поща: mail@ime.bg

страница в интернет: www.ime.bg

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Институт за пазарна икономика, гр. София, ЕИК 831344929

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

Относно: Проект на закон за изменение и допълнение на Закона за социално подпомагане (ЗСП)

Министерството на труда и социалната политика (МТСП) представи за обществено обсъждане [проект](#) за изменение и допълнение на Закона за социално подпомагане (ЗСП). Проектът предвижда 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. Това предложение е и в отговор на препоръката на Европейската комисия (ЕК) по отношение на обхвата, адекватността и регулярната актуализация на месечните социални помощи.

В изпълнение на специфичните препоръки на Европейската комисия (ЕК) към България от последните няколко години за подобряване на обхвата и адекватността на схемите за минимален доход, което беше поставено и като задължително условие за стартиране на Плана за възстановяване и устойчивост (ПВУ), с ПМС № 257/28.07.2021 г. бяха направени изменения и допълнения в Правилника за прилагане на Закона за социално подпомагане. [Позицията](#) на ИПИ от миналата година ясно описва дебата и направените промени от служебното правителство.

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 (www.socialchangebg.info).

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 (www.activecitizensfund.bg).

Възприетите промени в коефициентите обаче са твърде скромни и с ограничен ефект – особено през 2022 г., като по-скоро се възприемат като временна мярка до извършване на предлаганата в момента законова промяна и замяната на ГМД с линията на бедност.

На този фон е важно да се посочат някои факти за българската система на социално подпомагане, които дават контекста на направените предложение и посоката за тяхното развитие.

Ключови факти за месечните социални помощи:

- ✓ Социалното подпомагане за хора с най-ниски доходи, или изобщо без доходи, има изключително ограничен обхват – към момента получатели на месечни помощи са около 1,2% от населението, докато по [данни на НСИ](#) под прага на бедността през 2020 г. са били 23,8% от населението на страната;
- ✓ В общ план, публичните ресурси, насочени към подпомагане на домакинствата с най-ниски доходи представляват едва 2% от общите разходи за социално подпомагане, предвидени в бюджета за 2022 г., за сметка на редица други инструменти за социални трансфери без подоходен тест или с много широк обхват (виж [тук](#)). Цялостната архитектура на системата за социално осигуряване и социално подпомагане у нас [не гарантира насочена и адекватна подкрепа](#), което логично води до [ниска ефективност на трансферите](#) за намаляване на бедността и неравенствата;

Графика: Социални трансфери в България през 2022 г.



Източник: ИПИ, Закон за държавния бюджет и Закон за бюджета на ДОО (2022 г.)

- ✓ В основата на тези проблеми е обвързването на подпомагането с т.нар. гарантиран минимален доход – величина, чийто размер се определя и изменя без никаква връзка с обективни критерии. Така например, през последните повече от 10 години ГМД [почти не е променян](#). През 2009 г. ГМД е 65 лв. а след 2018 г. е фиксиран на сегашното си ниво – 75 лв. Докато през 2009 г. нивото на ГМД е над 27% от минималната работна заплата в страната, то през 2021 г. е вече едва 11,5%. Това естествено води до свиване както на броя на бенефициентите, така и на размера на изплащаната помощ (виж повече [тук](#)). За разлика от това, линията на бедност се определя всяка година, стъпвайки на [обективни данни на НСИ](#).
- ✓ Осигуряването на адекватна социална подкрепа на домакинствата в дълбока бедност е важен фактор за успеха на други политики с дългосрочно значение. Така например, включването и задържането на деца в училище е основен инструмент за увеличаване на възможностите за икономическа активност и трайно преодоляване на социалното изключване в бъдеще. Успехът на тези мерки обаче е изправен пред предизвикателството на [дълбоките материални лишения](#) сред част от децата в уязвими групи.

Коментар по направените предложения:

Гарантираният минимален доход (ГМД) на практика се споменава само на едно място в ЗСП, където се залага като база за определяне както на възможността едно лице или семейство да получи подпомагане, така и на размера на отпусканата социална помощ, след което се препраща към подзаконовата нормативна рамка. Реално с акт на Министерски съвет се определя размерът на ГМД – към момента 75 лв., а с Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане се разписват всички останали детайли по модела. Именно в правилника се залагат коефициентите за определяне на диференцирания минимален доход (на база ГМД), който реално определя размера на месечната помощ за лицата и семействата.

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. С други думи, Народното събрание само ще гласува принципната промяна на модела, но детайлите ще се изготвят допълнително от МТСП и новите правила ще бъдат в сила от 2023 г.

Предложените промени дават заявка за по-дълбока реформа, но тя отново не е гарантирана. 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. Това е в посока на предложението на ИПИ – за двойно увеличение на ГМД, но в по-ограничен мащаб. Към момента няма яснота до каква степен ще се постигне разширяване на обхвата, както и дали няма да има по-сериозна промяна в относителната тежест на коефициентите – тоест по-целенасочено увеличение на подпомагането на конкретни рискови и уязвими групи.

Всички тези въпроси ще останат за обсъждане и след гласуването на парламента. Единственото сигурно е, че ако се възприеме тази промяна, то актуализацията на доходния критерий за месечните помощи ще става автоматично всяка година с промяната в линията на бедността, без да има нужда да се пипат постоянно коефициентите. Това е добра новина, тъй като една от причините за ниския обхват на системата в момента е много дългият период, в който ГМД почти не беше изменян и изостана чувствително от другите измерители (заплати, пенсии и т.н.) на доходите в страната.

В общ план **подкрепяме направеното предложение за замяна на ГМД с линията на бедност**, но считаме, че при внасянето и разглеждането на законопроекта в парламента, **МТСП следва да представи и своята концепция за новите коефициенти в подзаконовата нормативна рамка и съответно за обхвата на месечните социални помощи при новия модел**. От макро гледна точка е важно да се увеличи обхвата на месечните социални помощи, тъй като точно тази програма има най-голям ефект (спрямо вложените средства) по отношение на неравенството в страната.

21 април 2022 г.

София