

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: Политики в социалната сфера в Проект на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г.

Проектът на Закон за държавния бюджет на Република България за 2022 г. и приложеният към него Проект на актуализирана средносрочна бюджетна прогноза за периода 2022-2024 г. задават обща рамка на публичните разходи по консолидираната фискална програма в размер на над 63 млрд. лв. за 2022 г., което е ръст от 6,9 млрд. лв. спрямо отчета за 2021 г. Конкретно в социалната политика се открояват 13 мерки, които носят допълнителни разходи в размер на 1,9 млрд. лв.

Въпреки сериозния ръст на средствата за социални мерки, официалната прогноза на правителството не залага съществена промяна в показателите за бедност и неравенство. Коефициентът на Джини, например, който в България е на сравнително високи нива – в рамките на 39-40 пункта през 2020 и 2021 г., се предвижда да остане над 39 пункта през 2022 г., без съществена

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>).

промяна в средносрочен план². Липсата на по-сериозна промяна в показателите за неравенство, въпреки насочването на сериозни средства в социалната сфера, разкрива слабости и дълбоки неефективности на социалната политика у нас.

Считаме, че това може да бъде променено при по-правилно насочване на допълнителния ресурс в социалната сфера. По-долу сме групирали водещите социални мерки, предложени от правителството, в три основни направления: 1) мерки с широк обхват и ниска ефективност спрямо неравенството; 2) мерки в подкрепа на социалните работници; и 3) мерки насочени към най-бедните и с директен ефект върху неравенството. Това деление съзнателно не следва обичайното административно деление на програмите и плащанията в социалната сфера. Критичният анализ на така разписаните мерки ясно показва защо значително по-големият ресурс в социалната сфера не води до адекватна промяна в нивата на бедност и неравенство в страната. Този поглед дава посока за различен баланс в политиките, който постига моментален ефект върху социалните индикатори.

1) Допълнителни средства в програми с широк обхват и плащания през бюджета на ДОО

- ✓ 852,0 млн. лв. за изплащане на добавки към пенсиите на пенсионерите за първите шест месеца на 2022 г. във връзка с преодоляване на последиците от COVID-19;
- ✓ 410,0 млн. лв. за продължаване на т.нар. мярка 60/40 за подкрепа на бизнеса за запазване на заетостта за шест месеца, както и за изплащане на компенсации на работници и служители, осигурени в икономически дейности, за които са наложени временни ограничения за осъществяването им по мярка „Запази ме плюс“, както и в подкрепа на Националния план за действие по заетостта през 2022 г.;
- ✓ 90,0 млн. лв. за повишаване ефективността на семейните помощи за деца, като за целта от 1 април 2022 г. се предвижда увеличаване на доходния критерий по чл. 4 и 4а от Закона за семейни помощи за деца и увеличаване на размерите на месечните помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст.

Разписаните мерки в първа група носят допълнителни разходи в размер на над 1,3 млрд. лв. през 2022 г. Големите пера са в мерки, насочени към пенсионерите, към работещите в предприятия, които според критериите на действащите програми са засегнати от последиците от пандемията и към семействата с деца. Широкият обхват на тези мерки и липсата на насоченост означава, че те като цяло изискват голямо публично финансиране, а всяка промяна в параметрите води до съществено нарастване на разходите. Същевременно, липсата на насоченост и адаптиране на размера на подпомагането към потребностите не дава достатъчно ефективност от гледна точка на намаляване на риска от бедност и социално изключване и на намаляване на неравенствата в страната. Семейните помощи за деца се отпускат с доходен критерий, но достигат до над 500 хил. деца през 2021 г., като увеличението на праговете не постига съществена промяна в обхвата. В

² Официалните данни на НСИ показват коефициент на Джини от 40,0 пункта през 2020 г. Заложените стойности от правителството в документите към проектобюджета дават коефициент на Джини в размер на 39,4 пункта през 2021 г., 39,2 пункта през 2022 г. и 39,0 пункта през 2023 и 2024 г.

същото време размерът на подпомагането, дори след предлаганото увеличение, не е адекватен за преодоляването на бедността, материалните лишения и неравенството във възможностите.

Анализ на ИПИ³ на база данните от изследването на НСИ за бедността и социалното включване показва, че 28,3% от децата живеят в домакинства в риск от бедност, а 38,5% изпитват поне един тип основни материални лишения. Близко 22% от децата живеят без достъп до книги, подходящи за възрастта, а близо 30% нямат възможност да участват в извънкласни занимания. Бедността е изключително неравномерно разпределена, като например над 84% от децата в семейства с по-ниско образовани родители са в риск от бедност.

Най-съществен фискален ефект в номинално изражение имат добавките към пенсиите, които обаче са изключително скъпа мярка и таргетират една цяла група без да отчитат различните нива на доходите в съответните домакинства. Средните нива на пенсиите в България са действително ниски, но според данни на НСИ⁴ дори преди значителното повишение на минималната пенсия и въведените добавки след пандемията над 60% от пенсионерите живеят в домакинства над прага на бедността, а не малка част получават и доход над медианния за страната. Също така пенсионерите са и малък дял – едва около 1/3 – от крайно бедните (или сред 15-те процента от хората с най-ниски доходи в страната). Това показва, че ако се търси социален ефект, то подпомагането трябва да отчита значителните различия в доходите, материалните лишения и потребностите на възрастните хора и да се насочи адекватно към тези в най-тежко положение. Заедно с това нивата на пенсиите в страната би следвало да намерят цялостно решение в рамките на пенсионната политика, а не да зависят от временна програма, която е част от социалната политика.

2) Допълнителни средства в подкрепа на социалните работници

- ✓ 223,5 млн. лв. за обезпечаване на кумулативния ефект от увеличаването на минималната работна заплата и на коефициента от 1,2 на 1,4 при определяне на възнаграждението на личните асистенти по Закона за личната помощ;
- ✓ 111,7 млн. лв. за увеличаване средно с 31% на стандартите за финансиране на социалните услуги, в т.ч. във връзка с ефекта от увеличаване на минималната работна заплата, считано от 1 април 2022 г.;
- ✓ 26,0 млн. лв. за разходи за допълнителни възнаграждения за служители на Агенцията за социално подпомагане, Агенцията по заетостта и Изпълнителна агенция „Главна инспекция по труда“ във връзка с работа в рискови условия и положен извънреден труд по овладяването на пандемията от COVID-19 за шест месеца;
- ✓ 3,0 млн. лв. - за месечните възнаграждения на професионалните приемни семейства за компенсиране нарастването на МРЗ.

Мерките във втора група носят допълнителен разход в размер на 364 млн. лв. през 2022 г. Това са мерки, които са насочени най-вече към хората, които работят в социалната сфера, в т.ч. личните

³ Виж [Преглед и анализ на неравенството във възможностите в България](#), ИПИ, 2021

⁴ Виж [Индикатори за бедност и социално включване през 2020 година](#), НСИ

асистенти. Ефектът от тези плащания е не толкова директно монетарен спрямо показателите за бедност и неравенство, колкото подкрепа за заетите в системата и социалните работници, работещи на терен, които са ключови за ефективността на социалната политика в страната. Имайки предвид традиционно по-ниското заплащане в социалната сфера – над 1,5 пъти под възнагражденията в други обществени сфери, подобно увеличение има своята логика. Важно е и покачването на стандартите за финансиране на социалните услуги, които се предоставят на местно ниво и са в процес на преформатиране спрямо новото законодателство. Последните имат отношение не толкова към монетарните показатели за бедността, колкото към качеството на живот на различни рискови групи.

3) Допълнителни средства в подкрепа на бедни и уязвими групи

- ✓ 50,1 млн. лв. за допълване на средствата за изплащане на целеви помощи за отопление във връзка с увеличаването на правоимащите и поскъпването на енергоносителите;
- ✓ 6,6 млн. лв. за плавна промяна в периода 2022-2024 г. чрез корекция в посока увеличаване на индивидуалните проценти, които определят границата за достъп и размера на получаваните социални помощи за най-уязвими групи от населението за постигане на общоевропейските цели и приоритети в социалната сфера, свързани със схемите за минимален доход;
- ✓ 56,7 млн. лв. за създаване на условия и възможности за социално приобщаване и предоставяне на целенасочена и насърчителна подкрепа на уязвимите групи от хора с увреждания, в т.ч. за увеличаване финансовата подкрепа по Закона за хората с уврежданията в резултат на нарастването на линията на бедност и за гарантиране на безвъзмездна преводаческа услуга по Закона за българския жестов език.

Изброените мерки в трета група носят допълнителен разход от близо 114 млн. лв. през 2022 г., като половината са насочени към хората с увреждания. Ключови тук са целевите помощи за отопление и месечните социални помощи, които всъщност са в основата на политиката по социално подпомагане в страната. Месечните социални помощи са програмата с най-голяма ефективност по отношение намаляване на бедността и неравенството в страната. Казано с други думи, инвестицията на един лев в тази програма дава най-голям ефект спрямо неравенството. Тази програма обаче е силно рестриктивна, има нисък обхват при изключително нисък размер на помощта. В резултат, промяната в параметрите води до увеличение на средствата от едва 6 млн. лв. през 2022 г.

При целевите помощи за отопление обхватът е по-широк, но все още е далеч от покритие на домакинствата в т.нар. енергийна бедност – данните на НСИ сочат, че 27,5% от домакинствата изпитват затруднение в адекватното отопление на дома по финансови причини. Дори при значителното поскъпване на основни горива в последните месеци, програмата ще запази обхвата си от около 300 хиляди бенефициенти. Същевременно липсата на добре насочено и адекватно подпомагане на хората с ниски доходи измества целия фокус върху търсене на непазарни решения като фиксиране на цени и субсидии, например. Липсата на съществена промяна в основните програми за социално подпомагане води до това, че показателите за неравенство в средносрочен план остават непроменени, въпреки рекордния бюджет за социална политика.

Основни изводи и предложения за различен подход

Така представените и групирани политики и мерки водят до няколко извода. На първо място големите допълнителни разходи – над 1,3 млрд. лв., са насочени в най-широките програми, обхващащи основно три различни групи – пенсионери, работещи и семейства с деца. Това са добавките за пенсионерите, продължаването на мярката 60/40 и широкият обхват на детските помощи. На следващо място са допълнителните разходи, свързани с възнагражденията на заетите в социалната сфера, които традиционно изостават от средните нива на възнагражденията в страната. На последно място, от гледна точка на общия и на допълнително насочения ресурс, са програмите, които са най-точно таргетирани към бедните в страната – начело с месечните социални помощи за ниски доходи.

Докато подкрепата за социалните работници е до голяма степен обоснована, то тоталното приоритизиране на мерките с широк обхват, както и запазването на временните мерки за подкрепа на заетостта, за сметка на програмите, които са насочени към най-уязвимите групи в обществото, е вредна политика, която не постига резултати спрямо бедността и неравенството. Именно затова **предлагаме преориентиране на мерките в социалната сфера от широкообхватни програми към реални политики за подпомагане на най-бедните.** Най-бързият преход в тази посока е прекратяването на мярката 60/40, която отдавна изпълни своята цел и няма основание да съществува в година на растеж и ниска безработица, и частично насочване на ресурс към програмите в социалното подпомагане. Разликата в мащабите на тези програми би позволила да се постигне значим ефект спрямо бедността и неравенството, като в същото време се спести сериозен бюджетен ресурс и се намали бюджетният дефицит.

Предложение за промяна в ГМД и месечните помощи и ефект върху неравенството

Възприетите от правителството промени по отношение на месечните социални помощи засягат процентите за определяне на диференцирания минимален доход (ДМД), като не се предвиждат промени в базовия размер на гарантирания минимален доход (ГМД). През 2021 г. се прие увеличение на процентите с коефициент 1,1 през 2022 г., с 1,365 през 2023 г. и с 1,224 през 2024 г. Общоприетото увеличение на процентите за определяне на ДМД е с 1,84 до 2024 г. Тази постепенна индексация не води до сериозна промяна, като в проекта на бюджет се залага средномесечният брой на лица и семейства по програмата да се увеличи от 31,6 хил. през 2021 г. до 34,8 хил. през 2022 г. и евентуално до 52,2 хил. през 2024 г. Слабата промяна в обхвата води и до предложените едва 6 млн. лв. допълнителен разход в бюджета за 2022 г. Очакваните през 2022 г. близо 35 хил. случаи на подпомагане се равняват на обхват (брой на членовете в подпомогнатите семейства) от порядъка на 76 хил. души, което е малко над 1% от населението.

На този фон още в средата на 2021 г. предложихме **увеличение на ГМД до 150 лв.** По-важното е, че предложението на ИПИ предвижда промяната да е моментална и да бъде **в сила още през 2022 г.** Предложението за промяна в ГМД на 150 лв. би увеличило обхвата на месечните социални помощи (брой членове в подпомогнатите домакинства) до над 280 хил. души или над 4% от населението на страната. Само тази промяна би постигнала **редукция в коефициента на Джини с 2,4 пункта** и спад на 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 и неравенството с други широко обхватни програми и може да бъде компенсирано изцяло с преустановяването на мярката 60/40.

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. Към момента доходният 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 игра с коефициентите, а не до промяна на ГМД.

Алтернативно на предложението на ИПИ би било запазването на размера на ГМД, но промяна в процентите за ДМД с 1,84 още през 2022 г., без да се чака до 2024 г. Това би било по просто решение от политическа и административна гледна точка, макар да прави намирането на общ подход в месечните помощи и помощите за отопление по-трудно в средносрочен план.

28 януари 2022 г.

София