

**Оценка на въздействието**

на

Национална цел 5 „Намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души” от Националната програма за реформи (2011-2015 г.)

## Общи бележки

Борбата с бедността заема ключово място в стратегия „Европа 2020“ и съответно в Националната програма за реформи 2011-2015. България си е поставила за цел да намали броя на живеещите в бедност с 260 хил. души до 2020 г.

Така разписана целта звучи достатъчно конкретна и лесно измерима, но на практика нещата не са толкова прости. Методиката за измерване на бедността крие много подводни камъни, които често биват пренебрегвани, но могат да поставят под въпрос не само постигането, но и самата адекватност на поставената цел.

## Измерване на бедността в Европа (методологически бележки)

Европа си поставя за цел да намали броя на лицата, живеещи в риск от бедност с 20 млн. души. Всъщност, когато се говори за намаление на бедността във връзка със стратегия „Европа 2020“, в общия случай става дума за лицата в риск от бедност или социално изключване. Към лицата в риск от бедност или социално изключване, според европейската и родната статистика, се причисляват:

- **Лица, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност (LWI)** – това са лица на възраст 0-59 г., живеещи в домакинства, където възрастните са работили по-малко от 20% от техния работен потенциал през изминалата година.
- **Лица, живеещи в риск от бедност (AROP)** – лица, с еквивалентен разполагаем доход под т. нар. „линия на бедността“, която се определя на 60% от националния медианен еквивалентен разполагаем доход.
- **Лица, живеещи в материални лишения (SMD)** – субективен показател, базиран на въпросници към домакинствата относно конкретни показатели за материални лишения. Показателите са девет и са обвързани с:
  - 1) затруднения при плащането на определени разходи за жилището;
  - 2) възможности за едноседмична почивка извън дома;
  - 3) възможност за консумация на месо всеки втори ден;
  - 4) възможност за посрещане на неочаквани разходи;
  - 5) притежание на телефон;
  - 6) притежание на цветен телевизор;
  - 7) притежание на автоматична перална машина;
  - 8) притежание на автомобил;
  - 9) ограничения при отоплението на жилището, поради недостиг на средства.

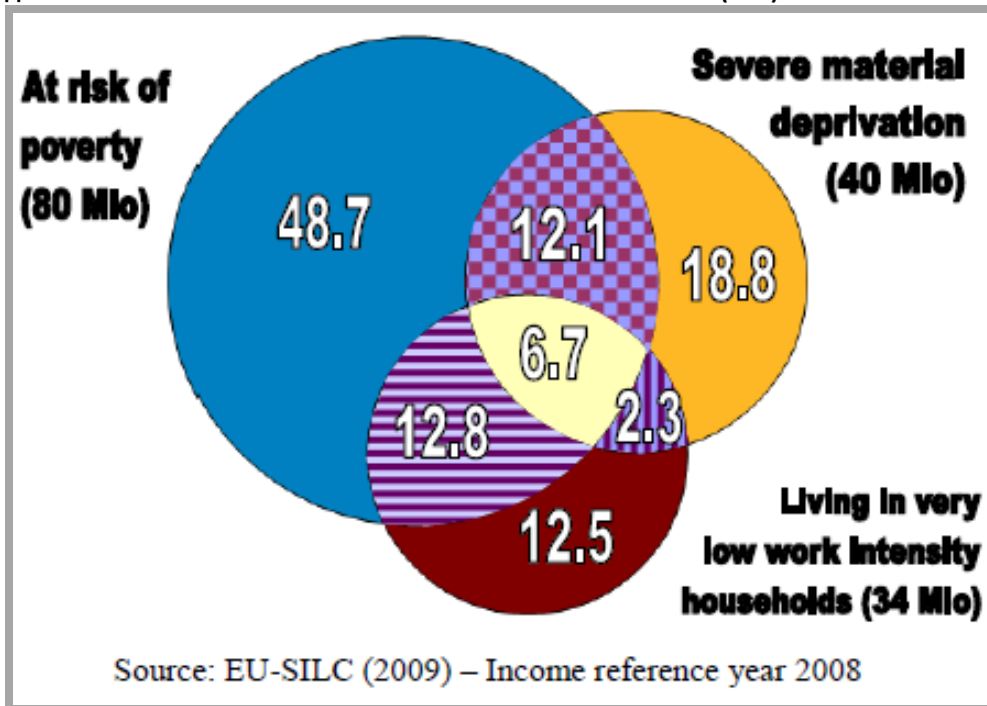
Лицето се определя, като живеещо в материални лишения, ако изпитва лишения по четири от въпросните девет показатели.

Всяка една от тези групи лица се включва в комбинирания показател **„население в риск от бедност или социално изключване“**. Този показател на практика събира горните три, изключвайки възможностите за припокриване, и показва лицата, които са в риск от бедност и/или живеещи в материални лишения и/или живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност.

Всички посочени показатели са включени в стратегията „Европа 2020“, като основната цел е намалението с 20 млн. души на лицата, живеещи в риск от бедност или социално изключване, тоест целта е спрямо комбинирания показател.

На фигурата по-долу са представени лицата, живеещи в риск от бедност или социално изключване в Европа – обобщено и разбити по отделните показатели. Вижда се и до каква степен се припокриват различните показатели. Общият брой на лицата влизащи в комбинирания показател в Европа е 114 млн. души.

Фигура 1: 114 млн. души в риск от бедност или социално изключване в Европа; Комбиниран показател, съставен от лица, живеещи в риск от бедност (AROP); лица, живеещи в материални лишения (SMD); и лица, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност (LWI)

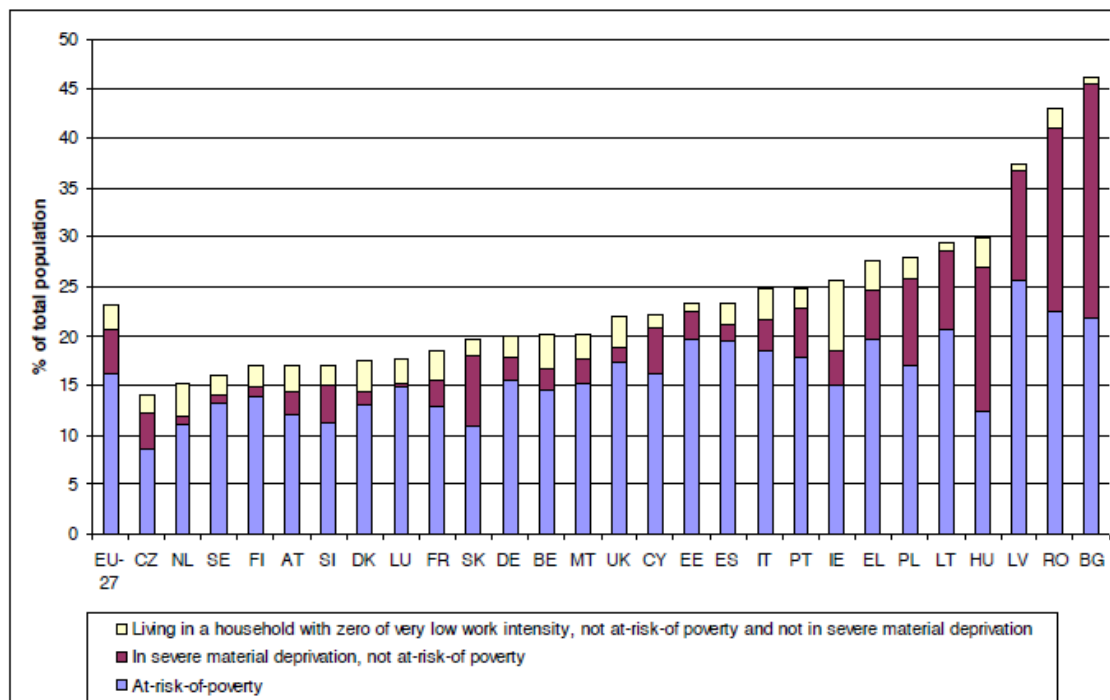


Източник: *The social dimensions of the Europe 2020 strategy; A report of the Social Protection Committee (2011)*

Представени по страни, данните по комбинирания показател поставят България на последно място, като почти половината от населението е в риск от бедност или социално изключване.

Средното за ЕС ниво е около два пъти по-ниско от това в България.

**Фигура 2: Дял на хората в риск от бедност; в материални лишения, но не и в риск от бедност; в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност, но не в риск от бедност или материални лишения**



Source: EU-SILC (2009) – Income reference year 2008, except IE (2008-09) and UK (2009)

Източник: *The social dimensions of the Europe 2020 strategy; A report of the Social Protection Committee (2011)*

Данните за България се различават чувствително в зависимост от това кой точно показател се използва.

Например, лицата, живеещи в риск от бедност са около 1/5 от населението, докато лицата, живеещи в материални лишения са два пъти повече – над 40% от населението. Показателите за материални лишения показват, че почти няма домакинства, ограничени по отношение на телефон или телевизор, докато повечето домакинства (над 60%) се ограничават в отоплението на жилището поради недостиг на средства. Комбинираният показател за население в риск от бедност или социално изключване в България показва, че почти половината от населението на страната е в риск от бедност или социално изключване. Тези високи стойности на показателя до голяма степен се формират от високите стойности на субективния показател, базиран на въпросници за материални лишения.

Поставената цел пред България по отношение на стратегията „Европа 2020“ е конкретно фокусирана върху показателя „лица, живеещи в риск от бедност“. Така до голяма се избягва от субективността в измерването на материалните лишения. Въпреки това, методологическите неволи не спират дотук.

Показателят „лица, живеещи в риск от бедност“ въвежда нещо като линия на бедността (risk-of-poverty threshold), но тази линия на бедността се различава чувствително от класическото разбиране за подобен показател. Под линия на бедността обикновено се разбира някакъв абсолютен показател – ниво на доход нужен, за да се посрещнат някакви основни нужди или да се осигури адекватен стандарт на живот. Подобни абсолютни линии на бедността са например широко познатите 1 или 2 долара на ден, използвани за измерване на крайната бедност по света.

Линията на бедността използвана за целите на стратегия „Европа 2020“ обаче е относителна величина – 60% от националния медианен еквивалентен разполагаем доход. Това означава, че не се мери бедността, като възможност за посрещане на основните нужди (абсолютна), а бедността съотнесена към равнището на доходите в една страна (относителна). Както е посочено от Евростат, „този индикатор не

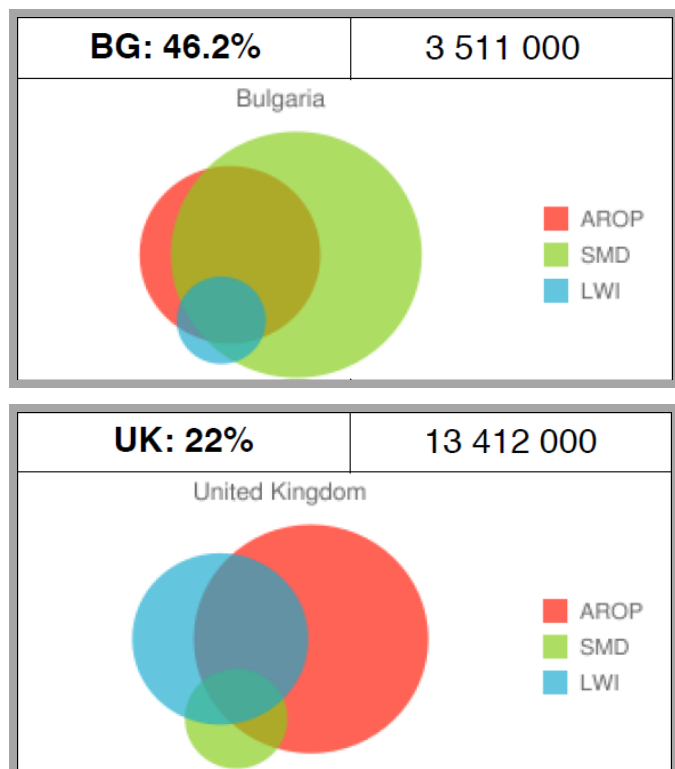
мери богатство или бедност, а ниски доходи в сравнение с останалите в страната. Това не предполага задължително нисък стандарт на живот”.

Важно е да определим и понятието „медианен” доход. Това не е класическият усреднен доход в една страна, а представлява ниво на доход, което разделя домакинствата на две – половината са над нивото, другата половина са под чертата. С други думи, тук крайностите не влияят толкова силно. Дори и най-богатите в страната да умножат доходите си по 100, това пак няма да промени медианния доход. Този доход се променя основно с движението на средната класа. Когато доходите на средната класа се покачват, медианният доход се покачва и съответно линията на бедността се покачва.

Причината подобен индикатор да е водещ в Европа е очевидна. В богатите страни проблем с абсолютна бедност и материални лишения почти няма; там политиките вече са насочени към относително бедните. В бедните страни обаче е съвсем друго. В България водещият проблем е абсолютната бедност, т.е. ниският стандарт на живот на голяма част от населението. Въпреки това, Националната програма за реформи се фокусира върху относителните измерения. Това е една от опасностите, когато една бедна страна влезе в т. нар. „клуб на богатите” – започват да ѝ се налагат политики, който не са адекватни на реалността. Не случайно, когато в Европа се говори за бедността в Африка, фокусът е върху абсолютната бедност и не се и помисля за относителна бедност. Но когато се прави политика за богатата Европа, то относителната бедност е изведена на преден план.

На долните графики ясно се открояват разликите между бедната България и богатата Великобритания. В едната бедните са предимно материално лишени, тоест абсолютно бедни, докато в другата бедните са предимно относително бедни, тоест съотнесено към средните доходи в страната.

**Фигура 3: Лица, живеещи в риск от бедност или социално изключване в България и Великобритания; и препокриване между трите компонента: лица, живеещи в риск от бедност (AROP); лица, живеещи в материални лишения (SMD); и лица, живеещи в домакинства с нисък интензитет на икономическа активност (LWI)**



В бедните страни водеща е абсолютната (макар и субективна) компонента – материални лишения

В богатите страни водеща е относителната компонента – риск от бедност

Източник: *The social dimensions of the Europe 2020 strategy; A report of the Social Protection Committee (2011)*

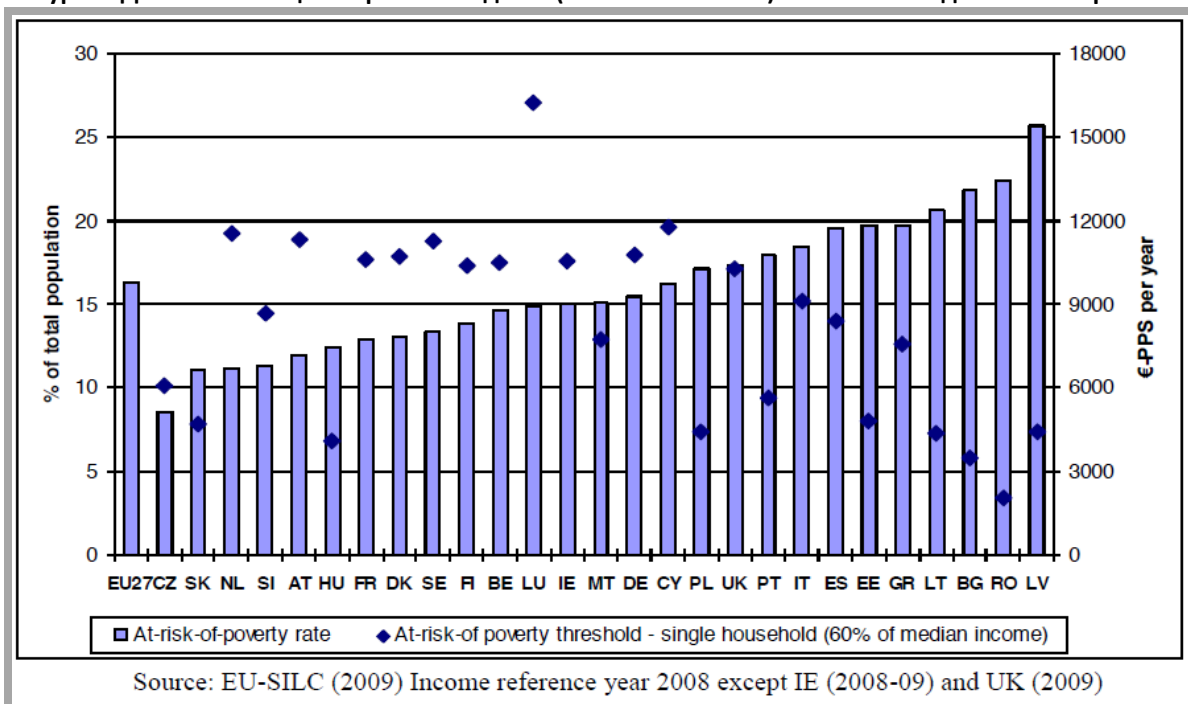
Един поглед към данните за Европа (2008 г.) по показателя „лица, живеещи в риск от бедност“ е достатъчен за да потвърди споменатите методологични спънки.

На първо място по този показател в ЕС е Чехия като страната с най-нисък относителен дял на бедност – едва 9% от населението живее в риск от бедност. България се нарежда на едно от последните места с 21,4% относителна бедност, като зад нас са само Румъния и Латвия. Съвсем близо до нас обаче са страни като Испания, Великобритания и Италия. Това ни позволява да направим няколко интересни сравнения:

- Великобритания е три пъти по-богата от България по паритет на покупателна способност на човек от населението, но по отношение на относителната бедност разликата е в порядъка на 1-2 процента от населението;
- Относителната бедност в Чехия е чувствително по-ниска от тази в Германия и Великобритания, въпреки че по паритет на покупателна способност на човек тези страни далеч изпреварват Чехия;
- Унгария пък е равна с Австрия по относителна бедност, въпреки че Австрия е точно два пъти по-богата страна по паритет на покупателна способност на човек.

Всичко това показва изкривяванията, които се получават при измерването на бедността като относителна величина, които могат да се превърнат в сериозни пречки през провежданите политики.

**Фигура 4: Дял на живеещите в риск от бедност (% от населението) и линия на бедността по страни**



Източник: *The social dimensions of the Europe 2020 strategy; A report of the Social Protection Committee (2011)*

Методологическите пречки пред България могат да бъдат наистина сериозни, като се има предвид, че страната ни тепърва ще догонва Европа по отношение на доходите. Възможно е при нарастване на доходите в страната и приближаване до европейските такива, показателите за относителна бедност да не покажат никаква промяна. Например, за периода 2005-2008 линията на бедността е скочила два пъти (от 135 на 276 лв.), тоест доходите на средната класа са нараснали чувствително, но относителната

бедност също бележи нарастване с над 3 процентни пункта. С други думи, доходите са скочили и хората са станали по-богати, но статистически относителната бедност се увеличава. Точно това показва изкривяванията в меренето на бедността, когато статистиката и реалността се разминават.

Данните за 2009 и 2010 г. тепърва ще покажат какво е било влиянието на кризата върху бедността, но нищо чудно замръзването на доходите в страната, направило българите реално по-бедни, да се отрази едва ли не положително върху относителната бедност. Всъщност, кризата безспорно ще се отрази на целите свързани с бедността пред България, но всички политики са изготвяни на база данни от преди кризата – това също е сериозен проблем пред адекватността на дългосрочните политики.

Друг проблем, отново методологически, е поставянето на цел в абсолютни размери по отношение на относителни величини. Изчислението на относителната бедност от родната статистика води до процент на тази бедност, след което вече се изчислява и населението в риск от бедност. Абсолютният размер на относително бедните обаче зависи и от населението, тоест възможно е да бележим напредък единствено заради демографските процеси в страната, без реално относителната бедност да спада като процент от населението. Демографията може и да не се променя чувствително година за година, но ефектът на преброяването ще е видим. Ако абсолютната стойност на относителната бедност досега се е изчислявала на база данните за населението на НСИ за съответната година, то след преброяването тези данни ще бъдат коригирани. Например, според текущите данни на НСИ населението на страната към края на 2010 г. е около 7,5 млн. души, докато преброяването показва, че всъщност населението е 7,35 млн. души (предварителни данни), тоест със 150 хил. души по-малко. Когато тази разлика се отрази в данните, абсолютният размер на относително бедните ще се свие с около 30 хил. души – без забогатяване или политики, просто заради новите данни за населението. И този ефект е само заради новите данни от преброяването, а до 2020 ще бъде усилен от предстоящите демографски процеси.

Обобщавайки методологическите бележки можем да констатираме, че България се е фокусирала върху риска от бедност, избягвайки субективния показател за материалните лишения. Въпреки това, проблемите при измерването на относителната бедност са много и могат да компрометират така поставените цели. Подходът да се зададе като цел абсолютен показател на относителна величина е погрешен, макар и донякъде зададен от европейските институции. Правилният подход изисква простото поставяне на абсолютен цел от абсолютен величина – намаляване на броя на хората, живеещи под линията на бедността (измерена в абсолютни размери) или относителна цел от абсолютен величина – намаляване на относителният дял на живеещите под линията на бедността (измерена в абсолютни размери). И двата подхода биха били по-правилни, тъй като се базират на обективната (абсолютен) бедност – без субективни въпросници и отчитайки нивото на доход в страната.

### **Българските цели, обвързани с бедността**

В Националната програма за реформи (НПР) е заложена целта „намаляване на броя живеещите в бедност с 260 хил. души“. Вече споменахме, че става дума за лицата, живеещи в риск от бедност, тоест под т. нар. линия на бедността (относително изчислена). За 2007 г. линията на бедността е изчислена на 212,3 лв., като относителният дял на бедните е 21,4% от населението – това са 1 632 хил. души. Това е базовата година, спрямо която трябва да се следва целта от 260 хил. по-малко относително бедни. По европейската статистика тези данни са за 2008 г. и съответно целта е спрямо 2008 г. Причината за разминаването е отново методологическа – в България данните се представят от статистиката за годината за която са събрани и изчислени, докато в Евростат ползват същите данни (подадени от родната статистика), но ги отнасят за следващата година – годината на подаването на данните. Колкото и да е объркващо, това разминаване трябва да се взема винаги под внимание – родната статистика показва реалността, докато в Евростат има леко разместване на годините. Въпреки това, за европейските сравнения следва се използват данните от Евростат, тъй като методологиите се различават в отделните

страни и най-вероятно от европейската статистика имат своите основания да разместват данните по този начин.

Структурата на тези над 1,6 млн. бедни показва, че около половината от тях са в трудоспособна възраст, докато останалите са деца и хора над трудоспособна възраст, с превес на тези в над трудоспособна възраст спрямо децата<sup>1</sup>. Такава структура на бедните се обяснява с демографската картина в страната – повечето хора са в трудоспособна възраст и съвсем нормално в абсолютен размер повечето бедни да са в тази група. Въпреки това, рискът от бедност по възрастови групи показва, че рискът е най-голям за населението в над трудоспособна възраст (1/3, тоест за един от всеки трима в групата), след това са децата (1/4) и нормално, най-накрая са хората в трудоспособна възраст (1/6). Интересни са и данните по икономическа активност – рискът от бедност е най-висок за безработните (1/2, тоест всеки втори), пенсионерите (1/3) и икономически неактивните лица (1/4), докато при заетите рискът е чувствително по-нисък (1/14).

Всичко това означава, че заетостта е ключовият момент в борбата с бедността – най-малко бедни има сред заетите, а най-много сред безработните. Това може и да звучи като азбучна истина, но е видно, че рискът от бедност не се крие толкова в ниското заплащане на работещите, колкото в ниската заетост – наличието на много безработни и икономически неактивни лица. Именно високите нива на бедност сред трудоспособното население, провокирана от безработните и икономически неактивните, е и основната причина за бедността при децата. Имайки предвид, че пенсиите на лицата в над трудоспособна възраст на практика се плащат от заетите, то основният риск от бедност е очевиден – ниската заетост в страната. Политиката на трансфери към бедните може донякъде да ограничи риска от бедност, но дългосрочното решение може да се търси само по посока на повече заетост – не на административно покачване на заплати, а на повече заети.

Към националната цел за намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 хил. души са дефинирани четири подцели:

- Намаляване на броя на децата във възрастовия интервал 0-18 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души;
- Намаляване на броя на лицата на 65 и повече навършени години, живеещи в бедност, с 52 хил. души;
- Намаляване на броя на безработните във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, със 78 хил. души;
- Намаляване на броя на заетите лица във възрастовия интервал 18-64 г., живеещи в бедност, с 52 хил. души.

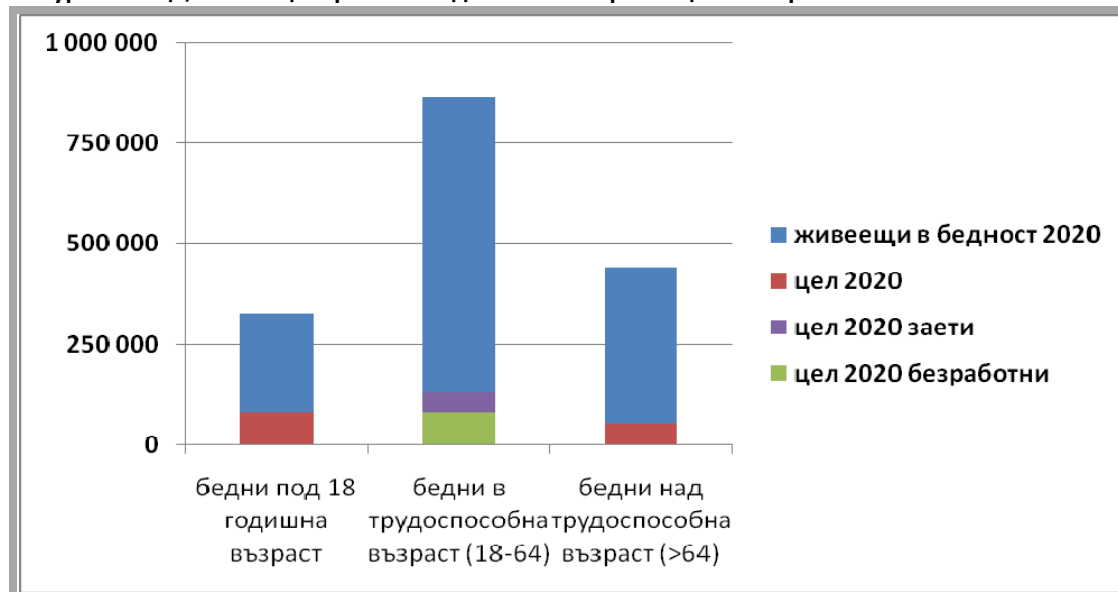
Подделите очевидно са симетрично определени – било то 20 или 30 на сто от общата цел. Половината от националната цел е насочена върху трудоспособното население, а като цяло повече внимание е отделено на безработните и децата.

---

<sup>1</sup> Нарочно представяме тези данни в груби щрихи, тъй като те не са достъпни в детайли, а просто присъстват в текста на НПР – едно просто засичане на данните е достатъчно, за да се види, че има неточности. В общи рамки обаче, големи противоречия няма и съответно могат да се правят някакви изводи на база данните в текста.



Фигура 5: Лица, живеещи в риск от бедност в България и цел по Европа 2020



Източник: Национална програма за реформи (2011-2015)

Прави впечатление пълната липса в описанието на целта или подцелите на хората с увреждания. Липсва каквато и да е статистика каква част от бедните са хора с увреждания, в т.ч. разпределени по възрастови групи и по икономически принцип. Не е ясно как се атакува този проблем, в т.ч. се харчат над 150 млн. лв. на година по бюджета на МТСП, без дори да се споменава или да се разкриват измеренията му. Самият факт, че този проблем се пропуска в НПР ясно говори за по-скоро протоколният характер на този документ.

Внимателният прочит на НРП в частта му за бедността разкрива сериозна пропаст между политики и заложените цели. По никакъв начин не е ясно коя политика до каква степен ще помогне за постигане на заложените цели – просто са зададени някакви цели, разписани са най-различни политики и се предполага, че като цяло ефектът ще е постигане на заложената цел.

### Какви са политиките и колко ще ни струват?

В Плана за действие с мерките, заложен в НПР (2011 – 2015) са разписани 16 мерки за намаляване на бедността. За разлика от други стратегии и програми, НПР и съответният план представят по-пълна информация за това какво ще се прави, колко ще струва и какъв ще е резултатът. Разбира се, тук не може да говорим за каквато и да е оценка на въздействието на тези политики, но от таблицата може да се изведе полезна информация.

Планът за действие ни дава възможност да сложим цена на политиките за намаление на бедността за периода 2011-2014 г. За този период са разписани някакви детайли, в т.ч. разходи за повечето политики<sup>2</sup>. Данните сочат, че политиките обвързани с намалението на бедността, в изпълнение на стратегия „Европа 2020“, за четирите години в периода 2011-2014 г. ще струват приблизително 4,2 млрд. лв. Огромната част от тези пари ще дойдат от държавния бюджет – минимум 3,5 млрд. лв.

<sup>2</sup> Все пак, поставянето на цена на политиките насочени към бедността не е просто събиране на данните от НПР-то и плана за действие. Тези документи са добра отправна точка, но в общият случай е нужно сериозно заравяне в законите и програмите за да се остойностят заложените мерки.

Въпреки че са разписани като разходи за мерки в изпълнение на стратегия „Европа 2020“, голямата част от тези пари са като всеки друг ведомствен разход, те имат своята законова основа и следва да бъдат програмно бюджетирани. Именно тази взаимовръзка се губи при представянето на мерките – по силата на кой закон се разходват парите по конкретната мярка и по коя ведомствена програма ще бъдат разходвани.

Когато говорим за разход по силата на даден закон, нямаме предвид единствено Закона за държавния бюджет (ЗДБ), но и закона, където се заражда самият разход. Например, еднократната помощ при раждане на дете е разписана и се определя ежегодно в ЗДБ, но основанието за тази помощ се крие в Закона за семейните помощи за деца. В същото време, този разход се прави по програма на МТСП „Подпомагане на семейства с деца“, чието изпълнение вече може да бъде следено и оценено. Именно това детайлно разписване липсва в НПР и плана за действие.

В настоящия анализ се открояват именно тези взаимовръзки за големите (скъпите) мерки по отношение на бедността.

Основните политики и програми, за които ще бъдат разходвани средства от държавния бюджет, са:

- **Предоставяне на социални помощи** по Закона за социалното подпомагане – това са основно две програми на МТСП:
  - Програма „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход” – **227 млн. лв. за периода 2011-2014**
  - Програма „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи” – **350 млн. лв. за периода 2011-2014**
- **Предоставяне на семейни помощи** по Закона за семейни помощи за деца – това е основно програмата на МТСП „Подпомагане на семейства с деца” – **1,9 млрд. лв. за периода 2011-2014**
- **Подкрепа на хората с увреждания** по Закона за интеграция на хората с увреждания – това е основно програма на МТСП „Интеграция на хората с увреждания” – **630 млн. лв. за периода 2011-2014**
- **Увеличение на размера на пенсиите** с цел увеличаване на адекватността им/индексация съгласно швейцарското правило – **346 млн. лв. за 2013 и 2014 г.**

Общо взето, това са основните разходи от държавния бюджет, обвързани с намаляване на риска от бедност за периода 2011-2014 година – общо 3,5 млрд. лв. Така разпределени по програми, вече е възможно да бъдат оценени, тъй като в програмния бюджет на МТСП следва да се предоставя някаква обосновка на програмата, в т.ч. конкретни показатели за изпълнение и описание на бюджетните разходи.

### **Фокус върху семействата с деца**

Ще разгледаме програмата „Подпомагане на семейства с деца“, тъй като тя е най-голямата и най-добре разписаната програма. Семейните помощи за деца имат за цел да подпомогнат отглеждането на деца в семейна среда. Помощите се отпускат след проверка на доходите, с изключение на еднократната помощ при раждане на дете, помощите и месечните добавки за деца с трайни увреждания, еднократната парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на една година и еднократната парична помощ за отглеждане на дете до навършване на една година от майка студентка.

По програмата на МТСП се предоставят еднократно помощи, месечни помощи и целеви помощи. Общо това са девет вида помощи, а именно:

- **Еднократни помощи при раждане на дете.** Предоставят се на майката при раждане на живо дете, независимо от доходите на семейството, когато детето не е оставено за отглеждане в специализирана институция за деца. При раждане на близнаци, един от които е второ дете на майката, помощта се изплаща за всяко дете близнак в размера за второ дете. Ако до навършване на 2-годишна възраст на детето се установят трайни увреждания 50 и над 50 на сто, на майката се изплаща допълнителна еднократна помощ в размер, определен ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, но не по-малък от предходната година.
- **Еднократна парична помощ за отглеждане на близнаци до навършване на 1 година.** Предоставя се на майката/осиновителката за отглеждане на близнаци до навършване на една година, независимо от доходите на семейството и когато децата не са настанени за отглеждане в специализирана институция за деца.
- **Еднократна парична помощ за отглеждане на дете до навършване на 1 година от майка студентка, учаща в редовна форма на обучение.** Предоставя се на майка/осиновителка студентка, учаща в редовна форма на обучение за отглеждане на дете до навършване на една година, независимо от доходите на семейството и когато детето не е оставено за отглеждане в специализирана институция за деца.
- **Еднократни помощи при бременност.** Размерът на помощта се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година, като размерът им не може да бъде по-малък от предходната година. Отпускат се на бременни жени, чийто доход на член от семейството е по-нисък или равен на дохода, определян ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България, когато нямат право на обезщетение за бременност и раждане по реда на Кодекса за социално осигуряване. Право на тази помощ имат и осигурените бременни жени, които нямат необходимия осигурителен стаж по Кодекса за социално осигуряване. Помощта се изплаща за периода от 45 дни преди определения термин за раждане.
- **Месечни помощи за отглеждане на дете до една година.** Предоставят се в пари и/или под формата на социални инвестиции на майката (осиновителката) и се определят със Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година. Размерът им не може да бъде по-малък от предходната година.
- **Месечни помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст.** Предоставят се в пари и/или под формата на социални инвестиции на семействата. Предоставят се с доходен критерий.
- **Месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средно образование, но не по-късно от 20-годишна възраст.** Предоставя се на семейства, отглеждащи деца с трайни увреждания, ако децата не са настанени на пълна държавна или общинска издръжка в лечебни заведения, както и в специализирани институции и социални услуги – резидентен тип, за срок, по-дълъг от един месец. Размерът на помощта се определя в размер на 70 процента от минималната работна заплата за страната, независимо от дохода на семейството. С приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за интеграция на хората с увреждания (Обн. ДВ, бр. 24 от 26.03.2010 г.) беше извършена промяна в Закона за семейните помощи за деца, съгласно която месечната добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средното образование, но не по-късно от 20-годишна възраст се изплаща по реда на Закона за семейни помощи за деца.
- **Целева помощ на многодетни майки за безплатно пътуване веднъж в годината – отиване и връщане с железопътния и автобусния транспорт в страната.** Предоставя се на многодетна майка, независимо от дохода на семейството. С приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за социално подпомагане (Обн. ДВ, бр. 15 от 23.02.2010 г.) беше

извършена промяна в Закона за семейните помощи за деца, съгласно която целевите помощи за безплатно пътуване на многодетните майки се изплащат по реда на Закона за семейни помощи за деца.

- **Еднократни целеви помощи за ученици.** Предоставят се на семействата, чиито деца са записани в първи клас на държавно или общинско училище. Помощта се отпуска с доходен критерий и е предназначена да покрие част от разходите в началото на учебната година. Размерът на помощта се определя със заповед на министъра на труда и социалната политика.

Изхождайки от програмния бюджет можем да разпишем основните видове помощи; наличието на доходен критерий за тяхното получаване; целевите стойности, т.е. бройката на децата или случаите по всяка една от помощите; както и заложените средства за всяка една от помощите – общо и на дете/случай. Обвързването на целеви стойности и бюджетни средства е от изключителна важност за оценката на която и да е било политика.

Програма: „Подпомагане на семейства с деца”					
Показатели за изпълнение	Доходен критерий	Мерна единица	Целева стойност/Проект 2011	Бюджет/Проект 2011 (лв.)	Средно на дете или случай (лв.)
Еднократни помощи раждане на дете	НЕ	Брой деца	80 000	30 010 000	375
Еднократни помощи за отглеждане на близнаци до 1 г.	НЕ	Брой деца	5 000	6 000 000	1 200
Еднократна помощ за отглеждане на дете до навършване на 1 г. от майка-студентка	НЕ	Брой случаи	2 000	5 760 000	2 880
Еднократни помощи при бременност	350 (ЗДБ)	Брой случаи	21 000	3 150 000	150
Месечни помощи за отглеждане на дете до 1 г.	350 (ЗДБ)	Средномесечен брой случаи	26 000	31 200 000	100
Месечни помощи за деца до навършване на 20-годишна възраст	350 (ЗДБ)	Средномесечен брой случаи	878 000	350 358 000	33
Месечна добавка за деца с трайни увреждания до 18-годишна възраст и до завършване на средно образование, но не по-късно от 20-годишна възраст	НЕ	Средномесечен брой случаи	22 000	44 352 000	168
Целева помощ за безплатно пътуване с железопътния и автобусен транспорт в страната на многодетни майки	НЕ	Брой деца	22 000	1 320 000	60
Целеви помощи за ученици	350 (ЗДБ)	Брой деца	45 000	6 750 000	150
+ Ведомствени разходи				15 829 014	

Така разписана програмата подлежи на някаква адекватна оценка. Ясно е за какво и при кого отиват парите, като в това число се включват и ведомствените разходи по програмата. Разходите на администрацията по принцип отсъстват от НПР, но разписани така, по програми, тези разходи са лесно видими. Това представяне създава и предпоставки за последваща оценка, която при подобни дългосрочни програми е от изключителна важност. Ако поради някаква причина тази програма не работи, то това би било достатъчно да компрометира цялата социална политика на държавата. Именно от това следва да ни защитава публичността и последващата оценка.

В случая е видно, че не малка част от помощите и съответно средствата се отпускат без да има някакъв доходен критерий за тяхното получаване. Например, майката-студентка получава еднократно 2,880 лв. за отглеждане на дете до навършване на 1 г., като доходите на семейството не се взимат под внимание. Това може да бъде интерпретирано по различни начини, но едно е сигурно – тези пари не са насочени към бедните. Ако таргетираш помощите към бедните, то доходният критерий е просто задължителен. В противен случай, говорим за един бонус към майките-студентки, но не и за борба с бедността.

Таблицата ясно показва и някои изкривявания при т.н. детски – месечните помощи за деца до навършване на 20-годишна възраст. Детските се получават от близо 900 хил. деца и това на практика е най-голямото перо в борбата с бедността в България. Това означава, че повече от половината от децата в България получават детски независимо от наличието на т. нар. доходен критерий. Отново липсата на фокус върху бедните е очевидна – детските отиват при толкова голям брой деца, че ефектът от тази политика върху бедността е почти никакъв. Нормално, когато една помощ е толкова масова, нейният месечен размер е нисък – 35 лв. на месец - политика, не толкова бореща бедността, колкото превърнала се в един бонус към децата.

Причината за това може да се търси в т. нар. доходен критерий, който в случая е 350 лв. Този праг е чувствително по-висок от линията на бедността изчислявана от родната и европейската статистика, както и от линията на бедността, приемана с решение на МС в страната – 211 лв. към момента. Разминаването на доходният критерий за най-голямата програма в борба срещу бедността и използвания за дефиниране на бедните е проблем, който е пречка пред постигането на целите и оскъпява самите политики.

### **Социални помощи и помощи за отопление**

Социалното подпомагане е разпределено в две програми – предоставянето на социални помощи и помощи за отопление. При социалните помощи се наблюдава известно разминаване между целеви стойности и бюджетирани разходи. За това ще се насочим конкретно върху месечните помощи и еднократните помощи, които така или иначе представляват над 90% от парите за социално помощи:

- Месечните социални помощи допълват доходите на бедните до определен диференциран минимален доход и се отпускат след проверка на техния доходен и имуществен статус. Като база за определяне размера на месечните помощи служи гарантираният минимален доход, чийто размер от 01.01.2009 г. е 65 лв.;
- Еднократните помощи са предназначени за задоволяване на инцидентно възникнали здравни, образователни, комунално-битови и други жизненоважни потребности на лицата и семействата и се отпускат веднъж в годината, до петкратния размер на гарантирания минимален доход.

Програма: „Предоставяне на социални помощи при прилагане на диференциран подход”					
Показатели за изпълнение	Доходен критерий	Мерна единица	Целева стойност/Проект 2011	Бюджет/Проект 2011 (лв.)	Средно на лице/семејство (лв.)
Месечни помощи	Диференциран минимален доход с основа гарантираният минимален доход	Средномесечен брой лица и семейства	57 400	49 489 450	72
Еднократни помощи	Диференциран минимален доход с основа гарантираният минимален доход	Брой случаи	8 000	1 900 000	238
Други помощи (целеви за наеми, за инвалиди и др.)				5 389 750	
+ Ведомствени разходи				8 708 556	

Подобно упражнение можем да направим и по отношение на помощите за отопление – също сериозно перо в борбата с бедността.

Целта на програмата е да се осигури отопление през зимния период на хората в най-тежко социално положение, като се компенсира изцяло промяната в цената на електроенергията за битовите потребители. Право на целева помощ за отопление имат лицата и семействата, чийто доход е по-нисък от индивидуално определения диференциран минимален доход за отопление.

Програма: „Осигуряване на целева социална защита за отопление на населението с ниски доходи”					
Показатели за изпълнение	Доходен критерий	Мерна единица	Целева стойност/Проект 2011	Бюджет/Проект 2011 (лв.)	Средно на лице/семејство за отоплителен сезон (лв.)
Целеви помощи за отопление	Диференциран минимален доход с основа гарантираният минимален доход	Брой лица и семейства	350 000	87 417 000	250
+ Ведомствени разходи				7 116 679	

Тази програма е класически пример за провеждане на някаква политика с добри намерения, но без каквато и да е адекватна обосновка или оценка. Целевите стойности са видими от програмния бюджет на МТСП, но това не е достатъчно. Не е ясно в каква степен помощите за отопление работят ефективно, тоест борят ли бедността оптимално или съществуват и по-добри алтернативи.

Ако погледнем цялостната политика за борба с бедността, то виждаме че класическото социално подпомагане е донякъде изоставено за сметка на помощите за семейства с деца. В самото социално подпомагане пък, по-голяма част от парите отиват именно за отопление. Казано с други думи, целевите помощи за отопление са една от ключовите мерки, насочени към хората в най-тежко социално положение, но дали този инструмент работи адекватно не е ясно.

Прави впечатление и наличието на доходен критерий, различен от този при подпомагането на семейства с деца, който отново не е обвързан с каквито и да е било линии на бедността (статистическата за целите на Европа 2020 или определяната от МС за България). Разминаването е сериозно и по отношение на обхвата – помощите за отопление обхващат 350 хил. лица и семейства, докато социалните помощи около 60 хил. лица и семейства. Очевидно политиката не е насочена към едни и същи лица, което ни връща към проблема с дефинирането на бедните.

### **Хора с увреждания**

Политиката по отношение на хората с увреждане заема централно място в борбата с бедността, но повече като разходване на средства и не толкова като адекватно разписани мерки. По програмата „Интеграция на хората с увреждания“ на МТСП се харчат по 158 млн. лв. на година, но какво се случва с тези пари съвсем не е толкова ясно. Това е програмата на МТСП за която не може да бъде направена подобна таблица като горните, тъй като няма никаква обвързаност на целеви стойности и бюджетирани пари. Голямата част от парите – 120 млн. лв. са сложени в перо за целеви помощи за хора с увреждания, но детайли по отношение на техния характер и обхват няма. За обхвата можем да съдим по целевите стойности на месечните добавки за социална интеграция на общо около 500 хил. души. Конкретно обвързване на парите и целевите стойности обаче не е възможно, поради калпавото разписване на програмата. Всъщност, в описателната част на програмата е записано, че заложените цели (пълноценна интеграция) най-вероятно няма да бъдат постигнати.

Ето един пример как трябва да бъде разписаната програмата. Хората с увреждания имат право на целева помощ за покупка на лично моторно превозно средство. Един адекватен програмен бюджет би следвало да заложи целеви стойности (брой превозни средства), както и конкретни средства по това перо. Подобен подход би разсеял мъглата около харченето на пари по Закона за хората с увреждания.

Липсата на каквито и да е било данни за хората с увреждания – по възрастови групи и социален статус, както и неадекватното разписване на съответната програма са изключително сериозен недостатък в борбата с бедността. Ясно е, че там където е най-голямата неяснота е и най-голямата неефективност. В случая говорим за непрозрачно харчене на 158 млн. лв. на година, като към тях се прибавят и 6,5 млн. лв. за администрирането на програмата.

### **Увеличение на пенсиите**

Като основна мярка в борбата с бедността е разписано и увеличението на пенсиите, тоест индексацията по т. нар. швейцарско правило. В НПР изрично е записано, че става дума за увеличения през 2013 и 2014 г., на обща сума от около 350 млн. лв. Развитието от 2011 г. обаче показват, че това няма да бъде спазено и допълнителни разходи за пенсии ще бъдат правени както през 2011 г., така и през 2012 г. Това ясно показва, че дългосрочният характер на НПР по никакъв начин не гарантира стриктното следване на разписаните мерки. Разписаните разходи в НПР могат да се приемат като планирани, но те могат и да тръгнат нагоре в следствие на „популярни“ решения на правителството.

Самата „пенсионна реформа“ разписаната в НПР ще даде малко отражение до 2020 г. Например, увеличението на пенсионната възраст ще започне чак след 2021 г. Всъщност, към 2026 г. е заложена пенсионна възраст от 65 г. за мъжете и 63 г. за жените, което е крайно недостатъчно. На практика, ако към момента пенсионната възраст беше 65 г. и за мъжете и за жените, това би отговорило на реалностите в Европа – и като възраст и като равенство между половете. Ние няма да достигнем тези нива дори след повече от 15 г., ако следваме неотлъчно НПР. Адекватни мерки по отношение на ранното

пенсиониране и инвалидните пенсии, които имат отражение върху реалната ефективна възраст за пенсиониране в страната, също не са разписани.

Връщайки се към липсата на достатъчно заетост като основна причина за високите нива на бедност в страната, можем да видим недостатъците на ранното пенсиониране – било то поради привилегии, инвалидност или просто ниска ефективна/нормативна пенсионна възраст. Ранното пенсиониране води до по-малко заетост и повече пенсионери, повече трансфери и тежест върху бюджета, както и по-ниски пенсии – заради малкото работещи и многото пенсионери. Това са проблеми, които трябва да бъдат атакувани на момента и могат да бъдат решени в хоризонта на „Европа 2020“.

### **Заклучения по НПР**

В НПР на практика са разписани старите политики – фокус върху трансферите за сметка на заетостта. Програмите са същите, критериите са същите и най-вероятно и резултатите ще са същите. Обличането на старите политики в нова дългосрочна рамка е като че ли проформа. Методологическите проблеми са изключително сериозни – няма ясно дефиниране и измерване на бедността в България, което просто обрича политиките на неефективност. Фокусирането върху относителната бедност може да компрометира постигането на каквито и да е било успехи, тоест на покачването на доходите.

Повечето програми не са добре насочени към бедните – някои помощи (раждане) се получават и без доходен критерий, други (детските) са достъпни за почти всички, трети (увреждания) пък не са отчетни. Това води до много разходи и почти никакъв ефект. Общата цена за периода 2011 – 2014 г. на политиките за борба с бедността, разписани в НПР достига почти 4,4 млрд. лв.:

- Държавен бюджет – 3,5 млрд. лв.
- Евро средства – 700 млн. лв.
- Ведомствени разходи – 150 млн. лв.

Посочените евро средства са разписани по мерки, но голяма част от тях не са осигурени. Това означава, че тези мерки може и да бъдат поети от държавния бюджет – например за създаването на мрежа от услуги за дългосрочна грижа се търси евро финансиране в размер на над 130 млн. лв.

Ключовият момент е в големите програми на МТСП по Закона за социално подпомагане, Закона за семейни помощи за деца и Закона за хората с увреждания. По тези програми се залагат средства, но на практика не е предвидена нито една реформа – било то в критерии за достъп до помощите, в планирането и отчетността, или дори в последващата оценка на реалните ефекти от програмите. Всичко това дава основание да считаме, че целта е трудно постижима.

### **Алтернативи**

Алтернативите са в две основни направления – икономическо развитие и адекватни трансфери.

Под икономическо развитие в случая визираме повишаване на заетостта и покачване на доходите в страната. Това е движещата сила в преборването на бедността и единственото дългосрочно устойчиво решение. Водещите мерки тук трябва да бъдат насочени към по-добра бизнес среда и по-гъвкав пазар на труда. Само така заетостта може да тръгне нагоре – като се развива бизнесът и се премахнат глупавите ограничения пред труда. Активното вмешателство на държавата и законово дефинираните колективи на пазара на труда не създава заетост и по-скоро пречи пред откриването на нови работни места. Най-добрата политика за ограничаване на бедността е преосмислянето на трудовото



законодателство в страната. В допълнение към това е и покачването на реалната ефективна пенсионна възраст – по-малко привилегии за ранно пенсиониране, контрол на инвалидните пенсии и покачване на пенсионната възраст на 65 г. за мъжете и жените по 2020 г.

По отношение на трансферите има много да се работи. Бедните в България следва да бъдат дефинирани и политиката да бъде насочена конкретно към тях. Под дефинирани разбираме установяването на линия на бедността, която обаче да има абсолютен характер – тоест да се базира на жизненни потребности (калории и т.н.), а не на относителни изчисления. Към момента има официална линия на бедността в страната, определяна от Министерски съвет по предложение на министъра на труда и социалната политика, но тя се изчислява по смесен подход, като се взимат под внимание и жизнените потребности и относителните изчисления. Нещо повече, въпросната линия на бедността не се използва при трансферите, тоест на служи като доходен критерий.

Родната линия на бедността следва да бъде само абсолютна (жизнени потребности) и да служи като доходен критерий при предоставянето на помощи. Само така бедните ще бъдат ясно дефинирани и трансферите ще бъдат насочени конкретно към тях.

За да работят трансферите обаче, следва да работят и съответните програми – това изисква предварителна и последваща оценка на всяка програма, както и публичност на похарчените средства. Тези програми следва да бъдат ясно обосновани и подлагани на сурова проверка не само за законосъобразност, но и за постигане на заложените цели.