

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

Относно: Проект на Постановление на Министерския съвет за изменение и допълнение на Правилника за прилагане на Закона за социалното подпомагане (ППЗПП)

Предложените от правителството промени засягат процентите за определяне на диференцирания минимален доход (ДМД) за месечните социални помощи, като не се предвиждат промени в базовия размер на гарантирания минимален доход (ГМД). Предложено е увеличение на процентите с коефициент 1,1 през 2022 г., с 1,365 през 2023 г. и с 1,224 през 2024 г. Общо предлаганото увеличение на процентите за определяне на ДМД е с 1,84 до 2024 г.

На този фон предлагаме алтернативно предложение на ИПИ за увеличение на ГМД до 150 лв., което е равносилно на промяна в процентите за ДМД с коефициент 2,0 при запазване на сегашните съотношения на коефициентите за различните групи получатели. По-важното е, че предложението на ИПИ предвижда промяната да е незабавна и да бъде в сила още през 2022 г. По-долу са представени аргументи в подкрепа на това предложение, като някои от изчисленията са съотнесени и за предложените от правителството промени.

Обща рамка на проблема

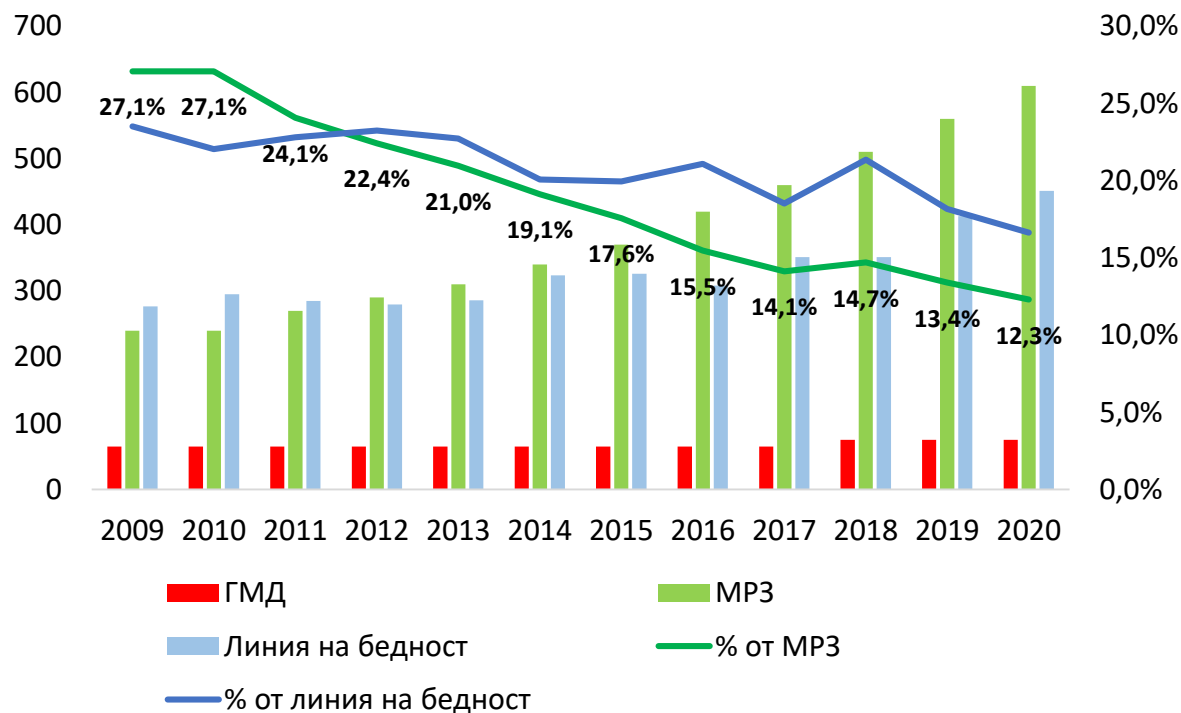
България има най-голямото подоходно неравенство в Европейския съюз. Въпреки силния икономически растеж преди пандемията, нивата на неравенство не са се променили съществено – коефициентът на Джини се колебае около 40% през последните години, а отношението между доходите на най-бедните и най-богатите 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 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: ГМД и основни показатели за доходите в сравнение



Източник: ИПИ

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 подходящ критерий, или при такъв, водещ до огромно покритие и ниска ефективност по отношение на бедността и неравенствата.

Данните категорично показват, че нивото на ГДМ 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 ГДМ следва да бъде (частично) обвързано със медианния доход и съответно с линията на бедността в страната.

Покритие на месечните социални помощи

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. Това подкрепя аргумента, че у нас се дава предимство на широки мерки, насочени към определени групи от обществото, а не на програми с ясна насоченост към най-бедните.

Тъй като доходните критерии за месечните социални помощи са много рестриктивни, профилът на бенефициентите е доминиран от няколко фактора¹. 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.

Сценарии за промяна в ГМД

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. Считаме, че 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.

¹ Профилът на бенефициентите е на база изчисления на ИПИ върху анонимизирани индивидуални данни от Наблюдението на доходите и условията на живот (EU-SILC).

Работата с различните сценарии ни дава възможност да предложим варианти за обвързване на ГМД с медианния доход. 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. Нашите изчисления 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.

С настоящето становище предлагаме определяне на месечен размер на ГМД от 150 лева, 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.

Таблица: Симулация на промяната в обхвата на месечните социални помощи при различни нива на ГМД² 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
Домакия	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

² 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 ГМД 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.

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.

Предложението 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 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.

Ефект върху бедността и разходи за бюджета

Предложението за промяна в ГМД на 150 лв. 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.

Предложението на правителството за 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.

21 юли 2021 г.

София